

Anne Skevik Grødem og Tove Mogstad Aspøy

Konkurransen om kompetanse

Om NAVs arbeid med
AMO-kurs for minoritetsspråklige



Anne Skevik Grødem og Tove Mogstad Aspøy

Konkurransesatt kompetanse

Om NAVs arbeid med
AMO-kurs for minoritetsspråklige

© Fafo 2013

ISBN 978-82-324-0017-1 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0018-8 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: Colourbox.com

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	6
Summary	15
1 Innledning	23
Problemstilling og analytisk modell	24
2 Data og metode	33
3 Hvorfor egne AMO-kurs for minoritetsspråklige?	39
Problemforståelsen i kravspesifikasjonene	39
Informantenes problemforståelse	47
Oppsummering	59
4 Kvalitet i utvelgelsen av kursene	61
Konseptutvikling	61
Anskaffelsesprosessen: fire kurs	63
Informantenes refleksjoner omkring anskaffelsesprosessen	97
Oppsummering	106
5 Kvalitet i kobling av deltakere og kurs	109
Hvordan få riktig deltaker på riktig kurs?	109
Ulike forklaringer på «dårlig» matching	117
Oppfølging av kursene	119
Oppsummering	123
6 Avslutning	127
Kvalitet i arbeidet med AMO-kurs	127
Utfordringer i arbeidet med kvalitet – strukturelle og kulturelle trekk .	130
Hvordan kan NAV jobbe bedre?	135
Utfordrer kravet om konkurranseutsetting kvaliteten i AMO-kursene?..	137
Referanser	140

Forord

Denne rapporten formidler funnene fra en studie av NAVs arbeid med AMO-kurs for minoritetsspråklige. Det sentrale begrepet i rapporten er kvalitet: vi har vært opptatt både av kvaliteten på NAVs arbeid med innkjøp av kurskonsepter og av arbeidet med å matche deltakere og kurs. Studien bygger på intervjuer med ansatte i NAVs tiltaksenheter og lokalkontorer og med ansatte hos kursleverandørene, og i tillegg en dokumentstudie av anskaffelsesdokumenter.

Prosjektet er finansiert av NAV gjennom FARVE – forsøksmidler arbeid og velferd. Underveis har vi hatt et godt samarbeid med tiltaksenheten i NAV i Oslo, der Magnus Askim har vært en svært forekommende og hjelpsom kontaktperson. Vi har også fått nyttige kommentarer fra ansatte i tiltaksenheten i Oslo på et tidligere utkast av rapporten. Vi fikk videre hjelp fra NAV Rogaland virkemiddelenhet ved leder Hanne Bernhardt Buvik, som framskaffet de sentrale dokumentene og hjalp oss å opprette kontakt med informanter. En stor takk til alle! Vi retter spesielt en stor takk til informantene, som tok seg tid til å delta i prosjektet.

På Fafo har forskningsleder Jon Rogstad fungert som prosjektleder. Han har vært en støttespiller og diskusjonspartner gjennom hele prosjektet og har bidratt til å kvalitetssikre arbeidet i alle ledd. Anne Britt Djuve og Miriam Latif Sandbæk utarbeidet søknaden prosjektet er basert på, og Lene Bore gjorde et stort arbeid i prosjektets tidlige fase, med å opprette kontakt med NAV og skaffe en oversikt over kursporteføljen i de to regionene. Anne Britt Djuve har også kommentert et tidligere utkast av rapporten. Takk til alle! Vi vil til slutt takke Fafos informasjonsavdeling, som har ferdigstilt rapporten.

Tove Mogstad Aspøy har gjennomført intervjuene i NAV og har skrevet det meste av kapittel 5. Anne Skevik Grødem har utarbeidet dokumentstudien og gjort intervjuer med ansatte hos kursleverandørene, og hun har skrevet det meste av kapittel 4. Kapittel 2 og 3 er skrevet i fellesskap, mens kapitlene 1 og 6 er skrevet av Anne Skevik Grødem i dialog med Tove Mogstad Aspøy og Jon Rogstad.

Fafo, 21. mai 2013

Anne Skevik Grødem
Tove Mogstad Aspøy

Sammendrag

Kapittel 1 Innledning

Temaet for rapporten er NAVs arbeid med AMO-kurs (arbeidsmarkedskurs) for minoritetsspråklige. Det sentrale begrepet i rapporten er kvalitet. Med kvalitet mener vi hvordan kurstilbudet passer til den kompetansen og det behovet den enkelte deltaker i utgangspunktet har i arbeidsmarkedet. Med andre ord innebærer god kvalitet i denne sammenhengen at kursene faktisk bidrar til å kvalifisere deltakerne til eksisterende jobber som deltakerne har lyst til å ha.

Prosjektet har to overordnede problemstillinger: 1) hvordan sikres kvaliteten på AMO-kurs for minoritetsspråklige arbeidsledige, og 2) hvordan arbeider NAV for å sikre at minoritetsspråklige deltakere formidles til rett kurs? Kortere sagt dreier dette seg om å se på *kvalitet i innkjøp* (NAVs kjøp av kurs) og *kvalitet i innsøk* (NAVs formidling av deltakere til tilbudte kurs). Slik feltet er organisert, er det fire sett av hovedaktører som er involverte i AMO-kurs for minoritetsspråklige:

- Brukerne, som er minoritetsspråklige med sterkt varierende kompetanse, språkkunnskaper, erfaring og interesser. Brukerne er de som skal gjennomføre kursene og nyttiggjøre seg dem, og mye avhenger av at brukerne har nødvendig kompetanse og motivasjon til å gjennomføre kursoppleggene.
- Kursleverandørene, som er kommersielle aktører og selger tjenester. For mange av disse er NAV en av flere kunder, men flere har NAV som eneste kjøper. Kursleverandørene utvikler kurskonsepter og tilbyr disse i konkurranse med andre leverandører.
- De lokale NAV-kontorene, som tar imot brukerne og formidler dem til ulike tiltak ved behov. Det er saksbehandlere på NAV lokalkontor som avgjør hvilke brukere som skal få tilbud om AMO-kurs, og som i samråd med brukere avgjør hvilke kurs ulike brukere kanaliseres til.
- Tiltaksenhetene i NAV, som lyser ut konkurransene leverandørene forholder seg til, og velger kurskonsepter. NAV Tiltak har ansvar for å følge opp kursene og for å formidle til de lokale NAV-kontorene hvilke kurs som finnes, og hva de ulike kursene innebærer.

En femte sentral aktør er arbeidsgiverne, som skal tilby praksisplasser og forhåpentligvis betalt arbeid i neste omgang. Arbeidsgiverne er likevel ikke i direkte kontakt med NAV

når det gjelder AMO-kursene, men forholder seg til kursleverandørene og brukerne. I denne studien, som handler om NAVs arbeid med AMO-kurs, har vi derfor valgt å omtale arbeidsgiverne som en del av omgivelsene.

I denne rapporten formidler vi informasjon fra tre av aktørene: tiltaksenhetene i NAV, lokalkontorene i NAV og kursleverandører. Fordi problemstillingene våre knytter seg til NAVs arbeidsmåter og interne prosesser, har vi ikke brukernes perspektiv i denne rapporten. Innledningsvis lanserer vi en modell der vi skiller mellom strukturelle og kulturelle trekk som utfordringer for arbeidet med å oppnå god kvalitet. Disse begrepene bruker vi også når funnene drøftes i siste kapittel.

Kapittel 2 Data og metode

Kapittel 2 redegjør for metoden i prosjektet. Vi har sett på AMO-kurs i to fylker: Oslo og Rogaland. De fire kursene som er valgt ut som caser, er

- Kvalifisering av minoritetsspråklige for arbeidsmarkedet gjennom styring av basisferdigheter (senere Praksisbasert opplæring), Oslo
- Kunnskapsyrker og saksbehandling for minoritetsspråklige (Oslo)
- Butikk/lager for minoritetsspråklige (Rogaland)
- Norskopplæring med fagterminologi knyttet opp mot helsearbeiderfaget og yrkespraksis (Rogaland)

For disse fire kursene gjennomgikk vi både dokumentene knyttet til innkjøpsprosessen, og vi intervjuet kursleverandørene som hadde vunnet kontraktene og gjennomførte kursene. I tillegg intervjuet vi ansatte på NAV-kontorer og i tiltaksenhetene i begge fylkene. Intervjuene med NAV-ansatte forholdt seg ikke strengt til de fire utvalgte kursene, men handlet om arbeidet med AMO-kurs mer generelt.

Kapittel 3 Problemer på arbeidsmarkedet

Hovedspørsmålet som tas opp i kapittel 3, er hva de ulike aktørene oppfatter som det største problemet minoritetsspråklige møter på arbeidsmarkedet. Dette er et sentralt spørsmål knyttet til kurskvalitet: Et godt kurs skal sette deltakerne i stand til å ta tilbudte jobber, altså må det være basert på en realistisk antakelse om hvilke barrierer deltakerne møter. Et viktig spørsmål i denne sammenhengen er om de ulike aktørene i prosessen har samme oppfatning om hvilke barrierene disse er. En gjennomgang av kravspesifikasjonene for kursene konkluderer med at alle kursene, og særlig konseptene i Oslo, legger opp til en betydelig fleksibilitet. Dette gjenspeiler en forståelse av at kursdeltakerne er forskjellige og kan ha svært ulike behov. Krav om at det skal

undervises i norsk språk, og at det skal jobbes med deltakernes motivasjon, går igjen i alle kravspesifikasjonene. Opplæring i spesifikke kunnskaper eller ferdigheter betones mindre i kravspesifikasjonene. En påfallende forskjell mellom de to regionene er at kravspesifikasjonene i Oslo legger betydelig vekt på å formidle kunnskap om og gi en forståelse av norsk arbeidslivskultur. Dette er ikke like eksplisitt uttrykt i kravspesifikasjonene i Rogaland. En annen forskjell er at mens kravspesifikasjonene i Oslo framstår som lange og mangfoldige – den lengste var ni sider – er de tilsvarende dokumentene i Rogaland korte – 2–3 sider. De korte kravspesifikasjonene i Rogaland framstår likevel som mer rigide enn de lange fra Oslo. Som et eksempel kan det nevnes at det kreves av kursleverandørene i Rogaland at de legger fagplaner for videregående skole til grunn i fagopplæringen, mens kravspesifikasjonene i Oslo ikke gir tilsvarende føringer, men understreker behovet for fleksibilitet og individuell tilpasning.

Informantene på NAV-kontorene var opptatt av å tenke helhetlig om brukernes situasjon. AMO-kursene ble brukt som et av flere tiltak i en helhetlig kjede av inkluderende tiltak. Kurskjeding reflekterer en mer langsiktig plan for utvikling av den enkeltes kompetanse over tid. Intervjuene i NAV avdekket at Rogaland arrangerer relativt få kurs som er rettet spesielt mot minoritetsspråklige, og at mange saksbehandlere ønsket seg flere slike kurs. Ikke minst etterlyste de kurs som handlet om kommunikasjonsferdigheter og kulturforståelse. NAV-ansatte var også opptatt av at kursdeltakerne måtte føle eierskap til prosessen og føle at de «satt i førersetet». Vekten på motivasjon, som gikk igjen i kravspesifikasjonene, ble det reflektert rundt i intervjuene med kursleverandørene: Informantene opplevde at en del brukere hadde møtt mange nederlag på det norske arbeidsmarkedet, og at det kunne være arbeidskrevende å gi dem tro på at det kunne gå bedre. Kursleverandørene understreket likevel sterkt at deltakerne som hovedregel var motiverte. Informantene var opptatt av at kursdeltakerne skulle lære norsk språk, men det språket de ønsket å konsentrere seg om, var det anvendbare hverdagsspråket. Språkopplæringen var sterkt knyttet til arbeidslivet. Mye av arbeidet med språk var i realiteten arbeid med kulturforståelse – å forstå hva en norsk leder eller kollega mente når han eller hun brukte bestemte uttrykk eller formulerte seg på en gitt måte. Alle kursene inkluderte oppfølging og videre opplæring i praksisperioden, slik at konkrete situasjoner kunne diskuteres underveis.

Det er påfallende at få informanter tematiserer strukturelle trekk ved arbeidsmarkedet, som færre ufaglærte jobber eller konkurransen fra arbeidsinnvandrere, når de snakker om utfordringer for minoritetsspråklige. Grunnen til dette kan være at dette uansett ikke er trekk informantene kan gjøre noe med, og at intervjuene kretset rundt arbeidsmåter og samarbeid snarere enn resultater. To av informantene tok likevel opp utfordringer knyttet til arbeidsmulighetene for minoritetsspråklige med lav utdanning og mente at utfordringene hadde blitt større de senere årene.

Kapittel 4 Kvalitet i kursene

Kapittel 4 handler om anskaffelsesprosessene, altså NAVs arbeid med å kjøpe kurskonsepter. Intervjuene med ansatte i tiltaksenhetene viste at konseptutviklingen og prioriteringen av ulike konsepter var gjenstand for diskusjon internt i NAV. NAV innhenter innspill fra en rekke aktører i denne prosessen og bruker også statistikk for å få en oversikt over arbeidsmarkedets behov. Ansatte i tiltaksenhetene etterspør innspill fra lokalkontorene, men i hvilken grad slike innspill gis, varierer. Fordi innspill skal formidles via lokale NAV-ledere, blir det i stor grad opp til den enkelte leder i hvilken grad dette skjer.

Når NAV har bestemt seg for å satse på et bestemt kurskonsept, lyses det ut en konkurranse om en rammeavtale for dette konseptet. I denne prosessen forholder NAV seg til lov om offentlige anskaffelser, som gir relativt stramme rammer for hvordan prosessene skal foregå. Blant annet skal tildelingskriteriene etableres i forkant av prosessen, og det skal framgå hvordan pris og kvalitet vektas mot hverandre. I kapittel 4 gjennomgås konkurransene knyttet til hver av de fire casene med utgangspunkt i NAVs evaluering av de ulike tilbudene. Kurset «Praksisbasert opplæring for minoritetsspråklige» hadde flest interessenter – elleve i alt – og gjennomgangen av løsningsforslagene framstår som svært detaljert. Hvert løsningsforslag diskuteres på egne premisser, og det er vanskelig å få øye på en overordnet visjon for hvordan et godt kurs av denne typen ideelt bør se ut. Samtidig viser gjennomgangen at NAV fikk flere løsningsforslag som var noe ulike, men som alle ble vurdert som gode, slik at mangelen på klare kriterier for å velge «det beste» kan forstås som et luksusproblem.

Til kurset «Kunnskapsyrker og saksbehandling for minoritetsspråklige» meldte det seg tre interessenter. Disse ble rangert etter en relativt klar målestokk: Leverandøren som la vekt på fagopplæring, ble trukket for dette, mens tilbyderer som framhevet personlig utvikling og kommunikativ kompetanse som viktig, ble belønnet. Her framstår NAVs visjon for hva kurset skal innebære, som tydeligere enn det som var tilfelle for «Praksisbasert opplæring», og også som tydeligere i evalueringsprosessen enn i selve kravspesifikasjonen.

Konkurransene i Rogaland tiltrakk seg færre leverandører enn det som var tilfelle i Oslo. Leverandørene i Rogaland later til å dele seg i to kategorier: de som jobber spesielt mot minoritetsspråklige, og de som jobber med generelt med kvalifisering for arbeidsmarkedet. I begge prosessene i Rogaland ble den første typen leverandør foretrukket. Variasjonen mellom tilbudene framsto som mindre i Rogaland enn i Oslo.

I intervjuene ble informantene invitert til å reflektere over anskaffelsesprosessene. Hovedbildet var at både NAV og kursleverandørene hadde tilpasset seg de reglene som gjaldt, og i liten grad utfordret disse. Noen informanter i NAV uttrykte likevel frustrasjon over at regelverket ikke åpner for at de kan bruke tidligere erfaringer med leverandører i utvelgesprosessen, men pålegger dem å forholde seg til tilbudet slik der foreligger. Noen reflekterer over faren for at konkurransen i realiteten blir en konkur-

ranse i søknadsskriving, og understreker behovet for forhandlinger for å forsikre seg om at søknaden er godt forankret, og at leverandøren faktisk kan oppfylle forventningene.

Noen av informantene hos kursleverandørene uttrykte frustrasjon over at NAV framsto som en «lukket» kunde, der det ikke var rom for å diskutere i fellesskap hva som kunne være gode løsninger for de gruppene det var snakk om. Noen opplevde også at kravspesifikasjonene i for liten grad inviterte til kreativitet og nye løsninger, slik at potensialet hos leverandørene i for liten grad ble brukt. Interessant nok framsto denne frustrasjonen som størst i Rogaland, samtidig som ansatte i tiltaksenheten i Rogaland opplevde at løsningsforslagene de mottok, var «for like». Begge parter i Rogaland later altså til å ønske seg kravspesifikasjoner som åpner for et større mangfold av løsninger.

NAV er en stor kunde, i noen tilfeller eneste kunde, for kursleverandørene. Dette innebar en betydelig sårbarhet. Leverandørene levde i stor grad fra en kontrakt til neste, noe som innebar betydelige utfordringer med tanke på å bygge opp og beholde kompetanse. Noen av informantene mente at kortsiktigheten gikk ut over kurskvaliteten – både fordi det var vanskelig å bygge opp en stabil stab, og fordi midlertidig ansatte i liten grad tenker langsiktig kursutvikling. Så å si alle informantene hos kursleverandørene formidlet også at NAV ofte opererte med korte frister, og at kurs kunne igangsettes eller stoppes på kort varsel. Det første kunne resultere i betydelige problemer med å skaffe ressurser, det andre i uoversiktlige nedbemanningsprosesser. For NAV er det likevel vanskelig å gi mer forutsigbare vilkår fordi budsjetter og prioriteringer kan endres, og fordi man ikke kan forutsi etterspørselen etter enkeltkurs.

Kapittel 5 Riktig deltaker på riktig kurs

Mens kapittel 4 dreide seg om kvalitet i innkjøp, handler kapittel 5 om kvalitet i innsøk. Innsøk betegner her hele prosessen med kartlegging av brukeren, identifisering av et relevant kurs og selve innsøket av brukeren. Saksbehandlerne på NAV-kontorene er opptatt av å få en oversikt over brukernes kompetanse og motivasjon. Tidspress er en utfordring i denne sammenhengen. Tiltaksenheten, som kjenner kurskonseptene bedre, arrangerer av og til informasjonsmøter der både brukere og ansatte på det lokale NAV-kontoret er til stede. Dette ble oppfattet som nyttig i mange tilfeller, men samtidig ønsker ansatte i tiltaksenheten å begrense bruken av dette ettersom det også kan skape urealistiske forventninger hos brukerne. Intervjuene med ansatte på NAV-kontorene avdekket at det var sterkt personavhengig hvor godt de ansatte kjente kurskonseptene, og også hvor godt man kommuniserte med tiltaksenhetene og kursleverandørene. Dette hadde til en viss grad sammenheng med fartstid i systemet. Kulturen ved det enkelte lokalkontoret syntes også å ha betydning.

Også informantene hos kursleverandørene anerkjente at innsøket var vanskelig, blant annet fordi læringsprosessene hos deltakerne er så forskjellige. Det er vanskelig å forutsi hvem som vil nytte seg av et kurs. En av kursleverandørenes største frus-

trasjoner var at de fikk formidlet brukere som var for svake til å nyttiggjøre seg kurset. De kunne forsøke å tilrettelegge, men slike brukere krevde store ressurser.

Der lokalt ansatte forteller om mangelfull dialog, er dette gjerne kombinert med lite innsikt i hvordan tiltaksenheten jobber med anskaffelser, og hvilke rammebetingelser de ansatte ved tiltaksenheten har å forholde seg til. Samtidig vitner beskrivelsen av tiltaksenheten mer om en oppfatning av denne som en fjern kontrollør, snarere enn en ressurs. Ansatte med denne forståelsen opplevde i mindre grad at ansatte ved tiltaksenheten var interesserte i deres innspill. Et interessant funn er dermed at der ansatte ved lokalkontorene beskriver hvordan de mangler informasjon og kunnskap om kurs, beskriver ansatte ved tiltaksenheten begrensningene i at de ikke kjenner brukeren, og at de dermed har behov for innspill fra lokalkontorene. De to lokalkontorene som opplevde kommunikasjonen som god, hadde da også en annen oppfatning av forholdet mellom tiltaksenheten og lokalkontorene. Tiltaksenheten var for disse en ressurs på tilbudssiden og en aktør på likefot med lokalkontorene. Ansatte ved disse lokalkontorene hadde også mer kunnskap om kursenes innhold. Dette viser at forholdet mellom tiltaksenhet og lokalkontor har mye å si for kunnskap om kursene og dermed også for en god matching mellom kurs og deltaker. Intern kultur ved det enkelte lokalkontoret spiller her en vesentlig rolle.

Kapittel 6 Avslutning

Kapittel 6 oppsummerer noen hovedkonklusjoner fra prosjektet. En overordnet konklusjon er at det å opprettholde en høy kvalitet på innsøk er en større utfordring enn det å opprettholde kvalitet i innkjøp. Det er lettere å definere kurskonsepter som passer til lokale arbeidsmarkeder, enn det er å identifisere brukere med riktige forutsetninger og sluse dem til riktig kurs.

En annen hovedkonklusjon fra prosjektet er at det kan være visse målkonflikter i arbeidet med AMO-kurs som vanskeliggjør målet om høyest mulig kvalitet. Vi har særlig framhevet den potensielle konflikten mellom målet om forretningsmessighet og likebehandling i innkjøpsprosessen på den ene sida og best mulig utnyttelse av kompetanse på den andre. Idealet om forretningsmessighet og likebehandling følger av loven om offentlige anskaffelser, som NAV må forholde seg til. Dette er naturligvis også gode idealer for et fungerende marked. Men kravene til likebehandling setter en del skranker for informasjonsutveksling og samarbeid, som muligens gjør det vanskeligere å utnytte den samlede kompetansen som ligger i NAV og hos kursleverandørene.

Vi har sammenlignet to regioner: Oslo og Rogaland. Gjennomgående har vi inntrykk av at de to regionene opererer ganske likt, og at konklusjonene er ganske identiske i begge regioner. Det som ble framhevet som problematisk i Rogaland, kom også opp i intervjuer i Oslo. Hovedutfordringene – å hjelpe svakt kvalifiserte minoritetsspråklige inn i arbeidsmarkedet – var den samme. Ulikhetene i det lokale arbeidsmarkedet

lot ikke til å forandre nevneverdig verken på utfordringene eller måten utfordringene ble forsøkt løst på. Vi har likevel sett at kravspesifikasjonene i Rogaland framstår som mer rigide enn kravspesifikasjonene i Oslo – selv om de er vesentlig kortere – og både kursleverandører og NAV-ansatte i Rogaland etterspør mer fleksibilitet og åpenhet i prosessen. Også i Oslo etterlyser noen informanter større muligheter til felles diskusjoner i innsalgsprosessen, men frustrasjonen kursleverandørene som kunder opplever på grunn av NAVs «lukkethet», later til å være større i Rogaland.

Vi har gjort en sontring mellom «strukturelle» og «kulturelle» barrierer mot bedre kvalitet i NAVs arbeid med AMO-kurs. Videre har vi skilt mellom prosessene knyttet til innkjøp av kurskonsepter og prosessene knyttet til innsøk/formidling av deltakere. Dette gir følgende inndeling:

Strukturelle barrierer knyttet til innkjøp

- Konkurransetutting: «Rigid midlertidighet». Konkurransetutting gir offentlige innkjøpere fleksibilitet fordi de kan velge mellom ulike leverandører. På kort sikt *reduserer* imidlertid konkurransetutting fleksibiliteten fordi den offentlige innkjøperen binder seg til en kontrakt og en leverandør for en bestemt tidsperiode. Videre krever det noe tid å lyse ut kurskonsepter og å velge en tilbyder. Midlertidigheten gjør det også vanskelig for tilbyderne å bygge opp og vedlikeholde kompetanse.
- Lov om offentlig anskaffelse: begrensninger på informasjonsflyt. De begrensningene på kontakten mellom NAV tiltak og kursleverandørene som følger av loven om offentlig anskaffelse, er hensiktsmessig for å sikre like konkurransevilkår, men det er ikke nødvendigvis hensiktsmessig med tanke på målsettingen om å trekke veksler på all tilgjengelig kompetanse for å utvikle best mulige kurs. Kompetansen tiltaksenheterne besitter, blir i realiteten først tilgjengelig for kursleverandørene idet konkurransen er avsluttet og kurset skal implementeres.
- Tynt kunnskapsgrunnlag. Man vet ikke så mye om hva som kjennetegner et godt AMO-kurs sammenlignet med et mindre godt. Dokumentanalysen gjorde det klart at NAV velger kurs under betydelig usikkerhet. Det er vanskelig å velge «det beste» av flere tilbudte konsepter når man har lite kunnskap om hva som faktisk fungerer.

Kulturelle barrierer knyttet til innkjøp

- Kvalitetsindikatorer og antakelser om behov. Dokumentanalysen viste at NAV gjør en del antakelser om hva målgruppa trenger, og dermed om hva som utgjør et godt kurs. Disse antakelsene om hva målgruppa trenger, kan være mer eller mindre godt forankret i kunnskap og erfaring. Vi har antydnet at det ville vært en fordel om slike antakelser, som i stor grad later til å være implisitte og først aktiveres i kursutvelgelsesfasen, ble gjort eksplisitte og åpent diskutert av aktørene i feltet.

- Rutiner og frister. Intervjuene med leverandørene viste at flere opplevde NAVs korte frister som problematiske. De korte fristene gjør kursleverandørenes hverdag lite forutsigbar, og det er en utfordring å levere god kvalitet på kort varsel.

Strukturelle barrierer knyttet til innsøk/formidling av deltakere

- Arbeidsdelingen i NAV. I en kompleks organisasjon som NAV er det både naturlig og nødvendig at de ulike enhetene har hver sine arbeidsoppgaver. Det har likevel en del konsekvenser at de som kjenner kursene best, sitter et annet sted i organisasjonen enn de som kjenner brukerne og skal formidle brukere til kurs. Informanter i alle ledd i denne undersøkelsen uttrykker bekymring for at saksbehandlerne på NAVs lokalkontorer kjenner kurskonseptene for dårlig. Informantene i tiltaksenheter bekymrer seg for om informasjonskanalene er gode nok, informantene på lokalkontorene føler selv at de vet for lite, og kursleverandørene er frustrerte over at saksbehandlere som ikke forstår kurskonseptene, formidler deltakere som ikke har forutsetninger for å klare kurset.
- Gjennomtrekk i NAV. NAV er en organisasjon med betydelig gjennomtrekk. Mangelen på stabilitet i staben, særlig på lokalkontorene, trekkes fram som en utfordring for effektiv kommunikasjon.
- Tidspress, arbeidsbetingelser på lokalkontor. Saksbehandlerne har liten tid til hver enkelt bruker, og det er mange ting den enkelte saksbehandler skal ha oversikt over. Med mindre saksbehandleren er særlig interessert i situasjonen til minoritetsspråklige med ønske om jobb, er det sannsynligvis en rekke spørsmål hun vil oppleve som mer sentrale å sette seg inn i enn porteføljen av AMO-kurs.

Kulturelle barrierer knyttet til innsøk

- Informasjonsflyt. Rutiner for informasjonsflyt og innsats for å skape uformelle arenaer for informasjon dreier seg om kommunikasjon internt i NAV, særlig mellom de lokale NAV-kontorene og tiltaksenheten i fylket. Behovet for slik kommunikasjon er beskrevet flere steder i rapporten, og alle involverte parter uttrykker at dette er en sentral utfordring. Det å skape uformelle arenaer for informasjonsutveksling kan dreie seg om å legge til rette for at ansatte i ulike deler av NAV blir kjent med hverandre, slik at det blir lett å ta kontakt. NAV gjør mye arbeid på dette området, og denne studien understreker at dette er et viktig innsatsområde.
- Rutiner for opplæring. Ovenfor antydte vi at det å sette seg inn i AMO-kurs for minoritetsspråklige sannsynligvis er lavt prioritert i en hektisk hverdag. Hva man velger å prioritere, er likevel opp til organisasjonen og dens ledere. I den grad man mener at dette temaet er viktig nok, er det mulig å flytte det opp på dagsordenen.

- Rutiner for innsøk og opptak. Informantene har nevnt flere ulike modeller for samarbeid og kommunikasjon mellom brukere, kursleverandører og NAV i innsøksfasen. Generelt virker det som både saksbehandlere på lokalkontorer og ansatte hos kursleverandører ønsker å styrke aksene mellom disse to aktørene for å bedre både innsøk, oppfølging og rapportering.

Summary

The topic of this report is the Norwegian Labour and Welfare Service's (NAV) practices regarding labour market courses for minority language speakers. Quality is the key concept in the report. By quality, we mean both the relevance of the course for the local labour market, and the extent to which the course matches the interests and skills of potential users. The way we use the concept, a high-quality course matches the skills of the participants, and at the same time enables the participants to undertake the jobs offered in the local labour market.

The report addresses two overarching research questions: (1) how does NAV work to ensure the quality of labour market courses for minority language speakers? And (2) how does NAV work to ensure that the right participant is channelled into the right course – that is, with the matching of participants to courses? Put differently, our topics are *quality in acquisition* and *quality in matching*. The way this field is organised, there are four groups of key actors involved in the labour market courses for minority language speakers:

- Participants/ users, who are minority language speakers with highly varying general skills, language skills, experiences and interests. The users are the ones who will undertake the courses and should benefit from them, and a lot depends on them having the necessary skills and motivations to complete the courses.
- The course providers, who are commercial actors and sell their services in a market. For some of them, NAV is one of several customers, but for others, NAV is the only potential buyer. The course providers develop the course concepts, and offer their products in competition with other providers.
- NAV's local offices, which meet the clients and channel them toward the measures they are assumed to need. Case workers at local NAV offices decide whether or not the client should be offered a labour market course, and, if so, decide – in cooperation with the users – which course may be relevant.
- NAV's acquisition unit, which announces the tenders that course providers compete for, and chose course concepts among the offered solutions. The acquisition unit also follows up courses, and have a responsibility to communicate to local offices which courses are available and what the various courses offer.

A fifth key actor is the employers, who should offer internships and hopefully, in the wake of that, employment. Employers are however not directly in contact with NAV in the context of labour market courses, but relate to the course providers and their users. Since this study emphasises NAV's practices, we have chosen to keep employers in the background.

This report conveys information from three of the four key actors: NAV's acquisition units, NAV's local offices, and course providers. Because our research questions concern NAV's practices and internal processes, we have not included the user's perspective in this report. We propose an analytical model where we separate between structural and cultural barriers to optimal practices in order to achieve high quality. This model is also employed when we discuss the main findings towards the end of the report.

Chapter 2 presents the project's methods. We have investigated labour market courses in two regions, Oslo and Rogaland. The four courses that are used as cases are:

- Skill formation based on practice (Oslo)
- Highly qualified work and case work for minority language speakers (Oslo)
- Shop/storage work for minority language speakers (Rogaland)
- Norwegian language with terminology from health work (Rogaland)

For each of the four courses, we reviewed the documents used in the acquisition process, and interviewed the course providers who had won the tenders and carried out the courses. In addition, we interviewed employees at NAV's local offices and acquisition offices. These interviewees were not strictly linked to the case courses, but discussed work with labour market courses in more general terms.

The main question in chapter 3 is what the various actors see as the main challenges for minority language speakers in the Norwegian labour market. This is a key question regarding the quality of the courses: a course that enables participants to participate in the labour market should be based on a realist view of the potential barriers. An important issue in this respect is whether or not the various actors have the same views of the barriers. A review of NAV's specifications for the various courses concluded that each course, and particularly the two cases in Oslo, emphasised flexibility. This indicates that the variation among the potential participants is acknowledged. It is a requirement for all the courses that they should provide teaching in Norwegian language, and that they should work to increase the participant's motivation. Teaching and training in specific skills are less emphasised in the course specifications. A striking difference between the two regions is that the course specifications in Oslo emphasise that the course should help participants understand Norwegian work life and workplace culture, while this is less explicit in Rogaland. Another difference is that specifications in Oslo

are long and complex – the longest spanned nine pages – while similar documents in Rogaland are much shorter, at 2-3 pages. Nevertheless, the documents in Rogaland came across as more rigid. As an example, specifications in Rogaland demand that the courses should be based on relevant course plans used at the high school level, while no similar demand were made on Oslo. The course specification documents in Oslo all emphasised flexibility and individual approaches.

The informants in local NAV offices all emphasised the need for a holistic approach to the client's situation. Labour market courses were used as one of several instruments in a chain of inclusive measures. "Course linking" was the concept used for a long-term plan to develop the individual's skills over time. Interviews in Rogaland made clear that NAV Rogaland run relatively few courses targeted at minority language speakers specifically, and many case workers highlighted the need for more such courses. They particularly missed courses that emphasised cultural understanding and communication. Employees at NAV were also concerned that the users should feel ownership to the process. The emphasis on motivation, which was clear from the course specifications, were mirrored in the interviews with case workers: the informants often met clients who had experienced a number of disappointments and set-backs in the Norwegian labour market, thus it could be challenging to convince them that things could get better. The course providers, however, all emphasised that their participants were motivated. These informants insisted on the importance of Norwegian language, but the language they taught was practical, every-day, work-related vocabulary. Language training was strongly linked to work practice. Much of this effort was in fact mainly about cultural understanding: understanding what a Norwegian boss or colleague meant when they used certain expressions. All courses emphasised continued teaching through-out the internship period, so that concrete situations and experiences could be discussed continuously.

It has been striking in this project how little the informants talked about the structure of the Norwegian labour market, with fewer jobs for the low-skilled available and increasing competition from EU labour migrants. One reason for this is that these factors are beyond what the informants can influence, and the interviews centred on ways of working and cooperation rather than on results. Two informants nevertheless mentioned the challenges of finding relevant employment for low-skilled minority-language speakers, and expressed concerns that this problem has increased in recent years.

Chapter 4 is about the acquisition processes, that is, NAVs efforts to select and buy course concepts. The interviews with informants in NAVs acquisition offices showed that the development and prioritising of course concepts are discussed internally in NAV. NAV invited input from a number of partners in this process, and also used statistics to gain an overview of the demands in the local labour market. Employees in the acquisition offices are open to input from employees at the local offices, but the

extent to which this input is offered, varies. Because views and ideas should be channelled through local leaders, it is largely up to each leader to decide to what extent this exchange takes place.

When NAV has decided on a concept, a tender is announced. This process is guided by the Act on public acquisitions, which provides a strict framework. Among other requirements, the quality criteria, and the weighing of price versus quality, must be decided on beforehand. Chapter 4 reviews that acquisition processes linked to each case course. The “Skill formation based on practice” tender aroused the most competition, with 11 providers competing. The discussion of the 11 proposals comes across as highly detailed. Each proposal is discussed on its own terms, and it is hard to discern an overarching vision of what a course like this should be like. At the same time, the review shows that NAV received several different proposals that were all seen as high-quality, so that the difficult process to select “the best” to some extent is a problem of plenty.

Three course providers competed for the course “highly qualified work and case work”. In the evaluation, the three were ranked on consistent criteria: the provider who emphasised concrete skills lost out, while the provider that emphasised personal development and communication was rewarded. NAV’s vision for the course appears more clearly than was the case for the “Skill formation based on practice”, and it also appears more clearly in the evaluation of bids than in the documents preceding the competition.

The tenders in Rogaland attracted fewer competitors than what was the case in Oslo. The course providers in Rogaland appear to fall into one out of two categories: providers that specialise in minority language users, and providers that work more generally with labour market programs. In both processes in Rogaland, the former type of provider were preferred. There appeared to be less variation between the proposed solutions in Rogaland than in Oslo.

In the interviews, the informants were invited to reflect on the acquisition processes. The main impression is that both NAV and the course providers have adapted to the regime they work under, and did not really question this framework. Some informants in NAV still expressed frustration that the legislative framework does not allow for using previous experiences with a provider in the evaluation, but demands that they engage exclusively with the proposal at hand. Some worried that the competition turned into a competition in the writing of proposals, and emphasised the need for negotiations between NAV and course providers to ensure that the proposal is well anchored and that the provider can actually deliver as promised.

Some course providers were frustrated that NAV came across as a “closed” customer, where there was little room for joint discussions of what might be a good solution for the users in question. Some also felt that the course specifications from NAV did not allow for enough creativity or innovation, so that the providers’ full potential was not utilised.

NAV is a major customer, in many cases the only customer, for the course providers. This makes the providers vulnerable. The course providers typically existed from one contract to the next, which made it highly challenging to develop, and keep, the desired competence. Some informants expressed that the short-sightedness decreased the quality of the courses: both because it was difficult to maintain a stable staff, and because temporary employees are unlikely to concern themselves with longer-term course improvements. Practically all informants employed with course providers also pointed out that NAV often gives very short notices, so that courses start or are cancelled at very short notice. Being required to start suddenly implied a major challenge with mobilising the relevant resources, while sudden cancellations, at worst, resulted in poorly managed staff reductions. Still it is difficult for NAV to grant more stable conditions, because budgets and priorities within NAV changes, and because one does not know on beforehand how high the demand for a certain course is.

While chapter 4 dealt with quality in the acquisition process, chapter 5 deals with quality in the matching of participants and courses. Matching, in this context, includes gaining an overview of the user's skills and interests, identify relevant courses, and applying to the right course. Case workers in NAV see gaining an overview of the users skills and motivation as one of their main tasks. The shortage of time is a challenge in this context. The acquisition unit, which knows the portfolio of course concepts better, sometimes arranges information meeting where both users and local office employees participate. This is seen as useful in many cases. At the same time, informants in acquisition offices are vary about the practice, because one risks creating unrealistic expectations with the users. The interviews with local office employees showed that it varied widely how well case workers knew the course concepts, and also how well they communicated with the acquisition units and the course providers. To some extent this depended on how long they had worked at NAV, yet local office cultures also seemed to play a role.

Informants among course providers also acknowledged that matching was difficult, among other things because individual learning processes were different. It is hard to determine on beforehand who will gain from a certain course. One of the main frustrations expressed by course providers is that NAV channels users to the courses who do not have the initial skills needed to benefit from participation. In such cases they tried their best to adjust the course requirements to the individual, but the unqualified participants took up a lot of resources.

There was a great deal of variation among NAV employeeed in how they talked about communication with the acquisition unit. Those who talked about lack of communication, also tended to display a lack of knowledge about how the acquisition unit works, and the framework conditions this unit works under. Their descriptions convey an image of the acquisition office as a controlling body rather than as a resource. Employees who conveyed this understanding were unlikely to believe that the acquisition unit

was interested in their input. Employees at local offices lament that they do not know the course concepts, while employees at the acquisition units feel limited by the fact that they do not know the users. Both units thus call for more mutual information. In two local offices, however, communication was portrayed as satisfactory. Employees in these offices also viewed the acquisition unit as a resource, and an actor on equal footing. These employees were also more confident in their knowledge of the course portfolio. This illustrates that the relationship between local offices and the acquisition unit has consequences for the matching of participants to courses.

Chapter 6 sums up some main conclusions from the project. An overarching conclusion is that the matching of participants to courses is a bigger challenge than the matching of courses to local labour markets. It is easier to design courses that fit the needs in the labour market, than it is to identify users with the right qualifications and channel them towards the most relevant course.

Another main conclusion is that there appears to be a conflict of goals in the work related to labour market courses that may have consequences for the efforts to achieve quality. In particular, we have highlighted the potential conflict between the aims of equal competition on the one hand, and the efficient utilisation of skills and competence on the other. The ideal of equal competition follows from the Act on public acquisition, that NAV is bound by. But this ideal limits the exchange of information and cooperation, which may make it harder to fully utilise the combined competence that rests with NAV and the individual course providers.

We have compared two regions: Oslo and Rogaland. Generally the impression is the same in both regions, and the conclusions are largely similar. The challenges that were communicated in Rogaland, were repeated in Oslo. The overall challenge – to enable minority-language speakers to participate in local labour markets – was the same, and differences in the types of jobs offered appeared to matter less. Still, we have seen that the course specifications come across as more rigid on Rogaland than in Oslo, and that both course providers and NAV's acquisition offices wish for more flexibility and openness. This concern is also voiced in Oslo, but appears to be more pressing in Rogaland.

We have made a distinction between structural and cultural factors that influence the quality of NAV's work with labour market courses. Moreover, we have a distinction between the processes linked to the acquisition of courses, and the processes linked to the matching of participants to courses. This is spelled out in the final chapter.

Structural barriers linked to acquisition:

- The competition for contracts-regime: "short-term rigidity". To open up for competition for contracts give buyers in the public sector flexibility because they can choose between different providers. In the short term, still, flexibility is reduced because the public body is bound by contract to one provider for a certain period

of time. Moreover, some time passes while tenders are prepared and announced, and the preferred provider is chosen. The temporary contracts also make it harder for providers to develop and maintain competence in their staff.

- Act on public acquisition: the limitations on the information flow. These limitations are necessary in order to provide equal conditions for competition, but not necessarily suitable for the aim of involving all appropriate competence in order to develop the best possible courses. The skills and knowledge NAV possesses is in reality only available to course providers once the tender is won and the course has started.
- Limited knowledge of what works. One simply does not know much about what separates a good labour market course from a less good one. The analysis of the acquisition processes showed that NAV makes decisions under much insecurity. It is hard to choose “the best” from a list of proposals when one does not know what works.

Cultural barriers linked to acquisition

- Indicators of quality and assumptions of need. The analysis of the acquisition process indicated that NAV makes a set of assumptions about what the users need, and thus what constitutes a good course. These assumptions may be more or less anchored in knowledge and experience. We have suggested that it could be useful to make these assumptions explicit, and put them up for open discussion among the actors in the field.
- Routines and deadlines. The interviews with the course providers showed that NAV’s tendency to start or cancel courses at short notice is a challenge. These practices make the providers’ situation unpredictable, and it is challenging to provide high quality at short notice.

Structural barriers linked to matching of participants to courses:

- The division of labour within NAV. Division of labour is necessary in complex organisations. Still, it has consequences when the people who know the courses are separated, physically and organisationally, from the people who know the users. Informants in this study, from varying points of view, expressed concern that case workers in NAV’s local offices do not have sufficient knowledge of the contents of the courses. Informants in the acquisition units were concerned that information channels were not good enough, informants in local offices wish they had a better overview, and informants at course providers are frustrated over case workers who send participants who do not have the qualifications for the course.

- Turn-over in NAV. NAV is an organisation with a high turn-over of staff. The lack of stability, particularly at the local offices, is seen as an obstacle for efficient communication.
- Working conditions in local NAV offices. Case workers have limited time with each user, and the individual case worker need to be updated on a number of issues. Unless the case worker has a specific interest in the problems minority-language users face in the Norwegian labour market, getting acquainted with the portfolio of labour market courses is unlikely to be on the top of the priority list.

Cultural barriers linked to matching of participants to courses:

- Information flow. The routines for information flow, and efforts to create informal arenas where information is disseminated, concern acquisition offices and the local NAV offices. All parties see this as an important challenge.
- Routines for in-work training of new NAV staff. We have suggested that given the busy working environment at NAV, case workers are unlikely to give priority to the portfolio of labour market courses. Such prioritising is however, to some extent, up to the organisation and its local leaders. If the topic is seen as important, it can be moved up on the priority list.
- Routines for communication between NAV offices, users and course providers. Informants have described various models for cooperation and communications between the various parties. Generally, both employees at local NAV offices and course providers wish to strengthen the axis between their two organisations, to improve matching, monitoring and reporting.

1 Innledning

Innvandrere har lavere yrkesaktivitet enn majoritetsbefolkningen i Norge. Dette skaper bekymring knyttet til både integreringen av innvandrere og til bærekraften i de omfattende norske velferdsordningene. Et utvalg som var nedsatt for å vurdere den norske velferdsmodellen i lys av økende migrasjon over landegrensene, konkluderte i 2011 med «at det som særlig er av betydning for finansieringen av velferdsmodellen, er om nyankomne innvandrere integreres i arbeidsmarkedet og forblir yrkesaktive på linje med majoritetsbefolkningen» (NOU 2011:7, s. 302). Hvis innvandrere er yrkesaktive på lik linje med majoritetsbefolkningen, styrkes den norske velferdsmodellen av innvandring; i motsatt fall vil innvandring innebære en økt byrde for velferdsstaten.

I dette perspektivet blir arbeidet for å øke innvandrernes yrkesaktivitet sentralt. Årsakene til at yrkesaktiviteten blant innvandrere er lavere, er sammensatte. Årsaker som ofte nevnes, er strukturen på det norske arbeidsmarkedet, konjunktursvingninger, språklige barrierer, innvandrernes kvalifikasjoner og diskriminering på arbeidsmarkedet. Disse utfordringene må møtes med ulike tiltak på ulike nivåer. NAV har en nøkkelrolle i noen av disse utfordringene fordi etaten har oppgaver både knyttet til arbeidsformidling og -kvalifisering og til stønadsutbetalinger. NAV råår over et knippe virkemidler som har til hensikt å bedre innvandrernes kvalifikasjoner på arbeidsmarkedet. Denne rapporten handler om ett spesifikt sett av tiltak, nemlig AMO-kurs.

AMO-kurs, eller arbeidsmarkedskurs, er et tiltak for NAV-brukere som antas å være klare for å gå ut i betalt arbeid. Kursene består typisk av en teoridel og en praksisdell, der praksisdelen innebærer praksisplass i en ordinær bedrift. De fleste AMO-kurs retter seg mot brede brukergrupper, men noen kurskonsepter rettes særskilt mot personer med minoritetsspråklig bakgrunn. Det er disse kursene, AMO-kurs rettet mot minoritetsspråklige, som er temaet i denne rapporten.

Hovedproblemstillingen i prosjektet dreier seg om kvalitet: Hvordan jobber NAV for å sikre kvalitet på AMO-kursene for minoritetsspråklige? Med kvalitet mener vi hvordan kurstilbudet passer til den kompetansen og det behovet den enkelte deltaker i utgangspunktet har i arbeidsmarkedet. Med andre ord innebærer god kvalitet i denne sammenhengen at kursene faktisk bidrar til å kvalifisere deltakerne til eksisterende jobber som deltakerne har lyst til å ha. Vi skal studere hvordan kvalitetssikringen ivaretas både i innkjøp av kurs og i formidling av deltakere til kursene.

Problemstilling og analytisk modell

Prosjektet har to overordnede problemstillinger: 1) hvordan sikres kvaliteten på AMO-kurs for minoritetsspråklige arbeidsledige og 2) hvordan arbeider NAV for å sikre at minoritetsspråklige deltakere formidles til rett kurs? Kunnskap om disse spørsmålene er av stor betydning for å legge til rette for at NAV best mulig skal kunne fremme sin oppgave når det gjelder å følge arbeidslinja. Bare i tiltaksenheten i Oslo er budsjett-rammen på 500 millioner kroner årlig, og vi vet at betydningen av kvalitet og relevans når det gjelder kurs og kvalifiseringstiltak, er stor for deltakeres motivasjon og vilje til å gjennomføre (Djuve, Kavli & Hagelund 2011; Sandbæk 2011).

Den første problemstillingen knytter seg til innkjøpet av kurs. Her er det sentrale kvalitetskriteriet, slik vi definerer kvalitet, at kursene som kjøpes inn, er relevante gitt behovene i det lokale arbeidsmarkedet. Videre er det et kvalitetskriterium at kurset har et opplegg og et faglig innhold som faktisk bidrar til kvalifisering for arbeidslivet. Et kvalitativt godt AMO-kurs skal være både relevant og egnet til å møte brukernes behov. Den andre problemstillingen knytter seg til matchingen av deltakere og kurs. Det sentrale kvalitetskriteriet for denne problemstillingen er at deltakerne kommer på kurs som er nyttige for dem, og som de faktisk er motiverte for. For brukerne er kvaliteten i hele prosessen viktig. Det hjelper lite å ha et svært godt kurs om man ikke får tak i deltakerne som har et utgangspunkt som gjør at de kan nyttiggjøre seg kurset, men det hjelper heller ikke å ha deltakere med et godt utgangspunkt om ikke kurset er av tilfredsstillende kvalitet og treffsikkerhet med hensyn til etterspørselen i arbeidsmarkedet.

Behovene i arbeidsmarkedet varierer noe mellom regionene i Norge. Dette er bakgrunnen for at vi har valgt å inkludere to regioner, nemlig Oslo og Rogaland. Oslo skiller seg ut i Norge med svært høye andeler minoritetsspråklige blant NAVs brukere og også med å ha utviklet en rekke AMO-kurskonsepter rettet mot minoritetsspråklige. Rogaland har også betydelige andeler med minoritetsbakgrunn, men minoritetsbefolkningen i de to fylkene er til dels ganske forskjellige. Rogaland har også et betydelig innslag av innvandrere med høy kompetanse og et internasjonalt og høykompetent arbeidsliv. Prosjektet er designet ut fra en hypotese om at dette kan ha hatt innvirkning på hvilke AMO-kurs som velges, og hvilke erfaringer NAV-ansatte og kursleverandører har.

Slik dette feltet er organisert – med utvikling av kurs, innkjøp av kurskonsepter og formidling av deltakere – er det fire sett av hovedaktører som er involverte i AMO-kurs for minoritetsspråklige:

- Brukerne, som er minoritetsspråklige med sterkt varierende kompetanse, språkkunnskaper, erfaring og interesser. Brukerne er de som skal gjennomføre kursene og nyttiggjøre seg dem, og mye avhenger av at brukerne har nødvendig kompetanse og motivasjon til å gjennomføre kursoppleggene.

- Kursleverandørene, som er kommersielle aktører og selger tjenester. For mange av disse er NAV en av flere kunder, men flere har NAV som eneste kjøper. Kursleverandørene utvikler kurskonsepter og tilbyr disse i konkurranse med andre leverandører.
- De lokale NAV-kontorene, som tar imot brukerne og formidler dem til ulike tiltak ved behov. Det er saksbehandlerne på lokalkontorene som avgjør hvilke brukere som skal få tilbud om AMO-kurs, og som, i samråd med brukeren, avgjør hvilke kurs ulike brukere kanaliseres til.
- Tiltaksenhetene i NAV, eller Virkemiddelenhetene som den kalles i noen fylker. Tiltaksenhetene lyser ut konkurransene leverandørene forholder seg til, og de velger kurskonsepter. Tiltaksenhetene har ansvar for å følge opp kursene og for å formidle til de lokale NAV-kontorene hvilke kurs som finnes, og hva de ulike kursene innebærer.

En femte sentral aktør er arbeidsgiverne, som skal tilby praksisplasser og forhåpentligvis betalt arbeid i neste omgang. Arbeidsgiverne er likevel ikke i direkte kontakt med NAV når det gjelder AMO-kursene, men forholder seg til kursleverandørene og brukerne. I denne studien, som handler om NAVs arbeid med AMO-kurs, har vi derfor valgt å omtale arbeidsgiverne som en del av omgivelsene.

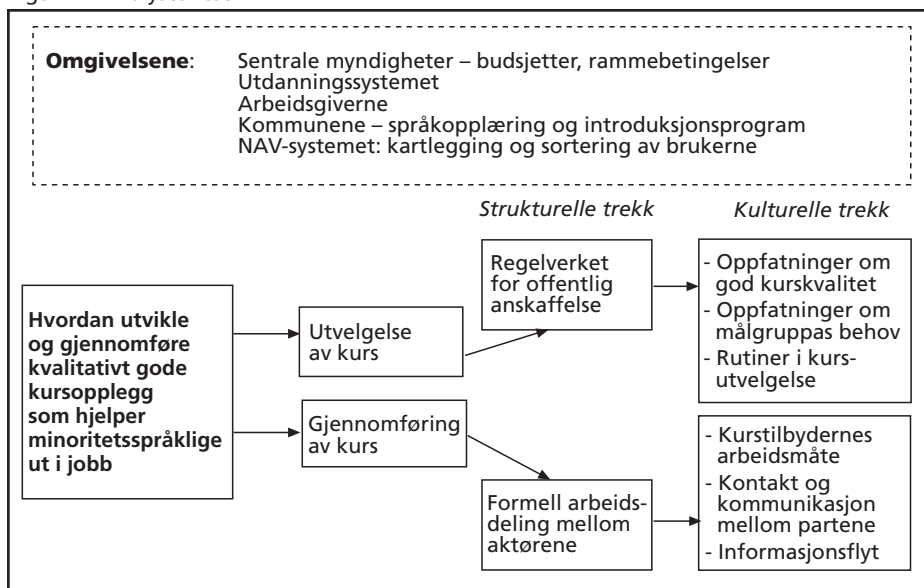
I denne rapporten formidler vi informasjon fra tre av aktørene: tiltaksenhetene i NAV (knyttet til hvert enkelt fylke), lokale NAV-kontorer og kursleverandører. Fordi problemstillingene våre knytter seg til NAVs arbeidsmåter og interne prosesser, har vi ikke brukernes perspektiv i denne rapporten (men se Sandbæk & Djuve 2012). Fordi vi ikke har intervjuet brukere og heller ikke har søkt informasjon om kursenes suksess når det gjelder å få brukere ut i jobb, har vi ikke data om opplevd kvalitet eller «objektive» suksessrater. Det vi fokuserer på i denne rapporten ligger på NAVs oppfatninger om kvalitet og på NAVs arbeidsmåter for å sikre kvaliteten. Utvelgelsen av kurskonsepter – utlysning, søknadsprosessen med forhandlinger og valg av kurs – foregår i samspill mellom tiltaksenhetene og de ulike kursleverandørene, som er private aktører. Formidlingen av deltakere skjer på NAVs lokalkontorer i samhandling mellom saksbehandlere og brukere.

Et viktig siktemål med rapporten er å avdekke eventuelle hindringer for å oppnå best mulig kvalitet. Slike hindre kan være av strukturell art knyttet til regelverk og arbeidsdeling, eller de kan være av mer kulturell art knyttet til arbeidsformer og informasjonsflyt. En enkel analytisk modell er vist i figur 1.1 på neste side (modellen er inspirert av Widerberg 2010).

I arbeidet med kursutvikling er det å velge det «beste» av flere tilbudte kurskonsepter den sentrale utfordringen. Denne utvelgelsen skjer innenfor relativt stramme formelle og juridiske rammer, nemlig de som gis av lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrifter. Når det gjelder NAVs arbeid med kursgjennomføring, er den

sentrale utfordringen å formidle rett person til rett kurs. Her foreligger det ingen formelle føringer, men arbeidet skjer like fullt innenfor en formell struktur, gitt av arbeidsdelingen internt i NAV.

Figur 1.1 Analyseskisse



I tillegg til de strukturelle og juridiske rammene påvirkes arbeidet med utvelgelse og gjennomføring av det vi her har kalt kulturelle trekk, som betegner innarbeidede arbeids- og tenkemåter: Hvem snakker med hvem, om hva, og når? Hvilke forestillinger har man innenfor organisasjonen om hva målgruppa trenger, og dermed om hva som er god kurskvalitet? Hvordan jobber kurstilbyderne når de har fått oppdraget med å gjennomføre kurset?

I tillegg til disse strukturelle og kulturelle trekkene som handler om de konkrete prosessene, er det viktig å synliggjøre at utvelgelse og gjennomføring av AMO-kurs for minoritetsspråklige bare er en svært liten bit av den store fortellingen som handler om inkludering og ekskludering av minoriteter. Arbeidet som foregår innenfor AMO-kurs-konseptene, påvirkes av det som skjer på andre områder, som andre aktører har ansvar for. Sentrale myndigheter (Regjeringen, Arbeidsdepartementet) gir økonomiske rammer og angir prioriteringer. Sentraladministrasjonen i NAV kan også legge føringer på hvor sterkt AMO-kurs til ulike grupper skal prioriteres. Kommunene driver introduksjonsprogrammet og står blant annet for den grunnleggende språk- og samfunnsopplæringen. Arbeidsgiverne har en nøkkelrolle: Hvis arbeidsgiverne av ulike grunner ikke ønsker å ansette minoritetsspråklige, hjelper det lite hvor godt NAV jobber med kurskonsepter og kursgjennomføring. Utdanningssystemet skal tilby utdanning

og kvalifisering av lengre varighet, mens NAVs oppgave kun er å tilby kortere kurs. Også internt i NAV er AMO-kurs en liten del av aktiviteten, og det er en begrenset andel brukere som «sorteres» inn i målgruppa for AMO-kurs. Mange som vurderes for AMO-kurs, har vært gjennom en arbeidsevnevurdering, en arbeidsmåte som i seg selv reiser en rekke problemstillinger knyttet til kommunikasjon og kvalitet (Proba samfunnsanalyse 2011, 2012).

Vi legger til grunn for diskusjonen at de strukturelle trekkene ligger fast. NAV er én blant flere offentlige etater som jobber med inkludering av minoritetsspråklige, og må forholde seg til andre offentlige etater og til private aktører – mest opplagt arbeidsgiverne. Det ligger i sakens natur at det må være slik. Loven om offentlige anskaffelser er forankret i EØS-regelverket. Det er noe rom for nasjonale tilpasninger, men hovedtrekkene i systemet kommer neppe til å bli endret i overskuelig framtid. Og NAV, som andre store organisasjoner, har behov for arbeidsdeling og spesialisering. Det å skissere nye kurs og kjøpe kurskonsepter krever kompetanse – både faglig kompetanse på feltene kursene retter seg mot, og prosesskompetanse knyttet til loven om offentlige anskaffelser. Det er lett å se argumentene for at dette arbeidet er skilt ut fra den daglige driften på NAV-kontorene. Det som blir viktig å utforske i dette prosjektet, er hvilke konsekvenser disse strukturelle trekkene har. Hva innebærer de for NAVs evne til å tilby de mest relevante kurskonseptene og til å formidle riktige deltakere til riktig kurs?

Hvis de strukturelle trekkene i liten grad kan forandres, og NAVs omland ligger fast, finnes endringspotensialet i all hovedsak i det vi har kalt kulturelle trekk: i rutiner, i arbeidsorganisering og kommunikasjon og i innarbeidede oppfatninger om behov og kvalitet. I prosjektet forsøker vi å kartlegge disse temaene best mulig og påpeke hvor ting eventuelt kan bli bedre.

Hva vet vi om AMO-kurs for minoritetsspråklige?

NAV arrangerer en rekke AMO-kurs rettet mot ulike brukergrupper og ulike deler av arbeidslivet. I noen regioner, og i særlig stor grad i Oslo, arrangeres egne kurs for minoritetsspråklige. Det at det utvikles egne kurs for denne gruppa, reflekterer de særlige utfordringene minoritetsspråklige har på arbeidsmarkedet. Men hva er det som er problemet – hvorfor trengs egne AMO-kurs akkurat for denne gruppa?

Innvandrerens problemer i det norske arbeidsmarkedet er knyttet til barrierer for å komme inn i arbeidslivet, til å bli værende der og til lav grad av oppadgående mobilitet (Djuve & Hagen 1995; Blom 1998; Barth, Bratsberg & Raaum 2002; Blom & Henriksen 2008, OECD 2009). Det er ikke oppsiktsvekkende at nyankomne innvandrere har svakere arbeidsmarkedsintegrering enn etnisk norske, men det er desto større grunn til bekymring når forskning indikerer at sysselsettingsproblemene vedvarer over tid. 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 2004a og b; Blom & Henriksen 2008; Bratsberg, Raaum & Røed 2010). Forskningen på området har søkt å finne forklaringer på den lave yrkesdeltakelsen i individuelle kjennetegn hos innvandrerne (Blom & Henriksen 2008; Støren 2010; Olsen 2010), mangler ved det offentlige virkemiddelapparatet (Djuve, Kavli & Hagelund 2011; Hagelund & Kavli 2011) samt i arbeidsgiveres holdninger i ansettelsesprosesser (Lødding 2003; Tronstad 2010; Midtbøen & Rogstad 2012).¹

Når det gjelder effektene av arbeidsmarkedstiltak generelt og AMO-kurs spesielt, finnes det bare en håndfull norske studier. Røed og Raaum (2006) fant at deltakelse i tiltak bidro til å redusere varigheten av arbeidsledighet, særlig for de gruppene som i utgangspunktet hadde lavest sannsynlighet for å komme i arbeid – som ikke-vestlige innvandrere. Kvinge og Djuve (2006) fant at lønnstilskudd hadde en positiv effekt på yrkesdeltakelsen til alle ikke-vestlige innvandrere, mens deltakelse i praksisplasser og opplæringstiltak kun økte jobbsannsynligheten for enkelte grupper og særlig for asiatiske og østeuropeiske kvinner (Kvinge & Djuve 2006). Hardoy og Zhang (2010) fant positive effekter av både AMO-kurs og lønnstilskudd. Analysene viste også positive resultater av tiltakskjeding, altså en rekke av tiltak der AMO-kurs inngikk som ett av flere trinn. Den positive effekten av AMO-kurs forklares med at disse gir deltakerne språkopplæring og språktrening. Effekten av AMO-kurs er imidlertid ikke større for minoritetsspråklige enn for andre – den positive effekten er noenlunde lik for begge hovedgruppene i denne studien.

Arbeidsgiverne spiller en nøkkelrolle både i gjennomføringen av AMO-kurs og for innvandreres sysselsetting mer generelt. Arbeidsgivernes rolle ble tematisert i en studie fra 2007 (Djuve 2007). Denne studien kartla arbeidsgiveres villighet til å tilby praksisplasser og fant at tre av ti virksomheter tilbød praksisplasser for ikke-vestlige innvandrere. Andelen var høyest innen hotell- og restaurantbransjen og innen industrien. Lavest andel fantes innen finansiell tjenesteyting. Virksomheter med uttalte mål om å oppnå et etnisk mangfold på arbeidsplassen og virksomheter med mange minoriteter blant de ansatte fra før var mest tilbøyelige til å tilby praksisplasser. Arbeidsgiveres motiver for å ta imot deltakere i praksis delte seg i fire hovedgrupper: tilgang til gratis arbeidskraft, samfunnsansvar og innsats for andre, imagebygging/omdømme og tilgang til en billig rekrutterings- og opplæringskanal (Djuve 2007). Arbeidsgiverne ga gjerne uttrykk for nokså moderate forventninger til deltakere i praksis i denne studien. Å møte opp og være presise nevnes av mange. I tillegg ønsket arbeidsgiverne at deltakerne viste en viss interesse for bransjen eller fagfeltet. For å oppnå en ansettelse ble de samme forholdene trukket fram, i tillegg til norskerfardigheter, innsats og resultater i jobben samt evne til å omgås kolleger og kunder. Oppsummert viser studien at tiltaket ble praktisert svært ulikt, og det fantes mange eksempler på lite planmessig gjennomføring og at praksisplassen hadde lite kvalifiserende effekt. Samtidig fant

¹ Dette avsnittet, med unntak av noen av referansene, er hentet fra Sandbæk og Djuve 2012, s. 11.

man også eksempler på vellykkede praksisplasser med tilfredse deltakere, engasjerte arbeidsgivere og kontaktpersoner innen det offentlige apparatet som var tilgjengelige med målrettet støtte etter behov.

Et stadig mer sentralt spørsmål er om NAV evner å tilby likeverdige tjenester til ulike brukergrupper, inkludert om etaten klarer å finne relevante AMO-kurs til minoritets-språklige på lik linje med kurs for andre brukergrupper. Dette var hovedtemaet i en undersøkelse som ble gjennomført av Fafo i 2011 (Djuve & Tronstad 2011). Metodisk kombinerte denne studien dybdeintervjuer med informanter i NAV og hos kursleverandører med. Studien diskuterte hva som lå til grunn for valg av praksisplassstilbydere og kursleverandører, og den fant at deltakernes ønsker og motivasjon i stor grad var førende. I valg av kursleverandører la NAV vekt på kompetanse om brukergruppene samt referanser og tidligere erfaringer. At kursleverandørene hadde kontakt med bedrifter i bransjer som passet for deltakerne, var også viktig (op.cit.). Studien fant at deltakere på AMO-kurs med praksisplasser (med oppfølging fra kursleverandører) ble mer rutinemessig fulgt opp enn de som hadde individuelle praksisplasser (med oppfølging fra NAV). Mange NAV-ansatte uttrykte frustrasjon over manglende tid til oppfølging av brukerne sine og opplevde denne mangelen på tid som et alvorlig hinder for å kunne bistå brukere med minoritetsbakgrunn på en bedre måte. I surveyen mente nærmere halvparten at kurstilbudet for personer med svake norsksferdigheter var utilstrekkelig, og åtte av ti mente at dette utilstrekkelige kurstilbudet i stor eller noen grad gjorde det vanskelig å produsere bedre tjenester. Manglende motivasjon hos brukere opplevdes i liten grad som et problem, mens arbeidsgivers holdninger – skepsis til å ansette innvandrere – kunne være det (Djuve & Tronstad 2011:70). Denne vurderingen ble delt av dem som jobbet hos kursleverandørene. Studien tok også opp forståelsen av begrepet «likeverdige tjenester» og fant at det NAV-ansatte assosierer med dette, er individuell tilpasning og brukermedvirkning. I konklusjonen ble det likevel påpekt at brukere med ikke-vestlig bakgrunn i mindre grad enn andre får rutinemessig oppfølging i praksisplass, og at de i noen grad plasseres i individuell praksis fordi det ikke finnes egnede kurstilbud. På denne bakgrunnen argumenterte Djuve og Tronstad (2011) for at NAV stadig har en vei å gå når det gjelder å utforme et likeverdig tjenestetilbud.

Hva er det så som kjennetegner særlig vellykkede AMO-kurs? Sandbæk og Djuve (2012) tok utgangspunkt i to AMO-kurs i Oslo som ble oppfattet som svært gode. De hadde høye suksessrater med hensyn til overgang til arbeid. Hensikten med prosjektet var i utgangspunktet å forsøke å identifisere hvilke faktorer som bidro til å skape suksessen. Rapporten ender likevel med å moderere suksesshistoriene ganske betydelig, blant annet fordi man i oppfølgingen fant at mange av dem som hadde fått jobb etter kurset, i realiteten hadde tilknytning som ringevikarer. Dette innebar at de hadde få eller svært varierende mengde arbeidstimer i løpet av ei uke. Å få jobb som ringevikar innebar at de ble registrert som «i jobb» i kursleverandørens rapporter, mens mange av dem hadde et sterkt ønske om mer jobb og større forutsigbarhet.

Motivasjon kom fram som et hovedtema i denne studien (Sandbæk & Djuve 2012): Både NAV-ansatte, kursleverandører og (særlig) arbeidsgivere, men også i noen grad deltakerne selv, snakket om deltakernes motivasjon som et nøkkeltema. Deltakernes motivasjon lot til å bli sett på som viktigere enn kvaliteten på AMO-kurset og tiltaksenheterenes, lokalkontorenes og kursleverandørene ansvar for denne.. Det ble også lagt liten vekt på rollen til arbeidsgiverne og deres motivasjon for å ta i bruk praksisplassordningen. Sandbæk og Djuve (2012:8) framholder at «Vi opplever at deltakernes motivasjon ofte tillegges en overdreven betydning, noe som kan bidra til en individualisering av barrierer som ligger på systemnivå». De aktuelle barrierene på systemnivå som påpekes, er innsøking til kurs ved NAV-kontorene, opplæring hos kursleverandører, praksisoppholdet hos en arbeidsgiver og endelig jobbsøknings-/rekrutteringsprosessen. Dårlig matching av deltakere og kurs framheves som en alvorlig utfordring og barriere mot bedre måloppnåelse. Arbeidsdelingen mellom tiltaksenheterne, de lokale NAV-kontorene, kurstilbyderne og arbeidsgiverne bidrar til at førstelinja i NAV – som faktisk har kontakt med brukerne, og som står for innsøk – har begrenset innflytelse og også begrenset kunnskap.

Foreliggende kunnskap tyder altså på at AMO-kurs kan oppnå gode resultater, men at det er rom for forbedring i prosessene knyttet til valg av kurs og innsøk av brukere. Dette danner bakgrunnen for denne rapporten, der nettopp prosedyrer og praksiser for kursutvalg og matching av brukere til kurs er hovedtemaet. En sentral ambisjon for denne rapporten er å se på grenseflatene mellom de involverte aktørene – samarbeidsformer, informasjonsflyt og kommunikasjon – som skissert i figur 1. Hovedkonklusjonen i rapporten er at NAV har et forbedringspotensial når det gjelder arbeidet med AMO-kurs for minoritetsspråklige, men at strukturene arbeidet foregår innenfor, gjør en optimal utnyttelse av ressursene vanskelig. NAV har forbedringspotensial i innkjøpsprosessen når det gjelder å tydeliggjøre hvilke kvalitative tildelingskriterier som faktisk ligger til grunn for valg av kurs, og kvalitetssikre disse gjennom en åpnere diskusjon. Videre finnes det et forbedringspotensial når det gjelder kommunikasjon mellom ulike aktører i prosessen, der særlig ansatte på NAVs lokalkontorer etterspør mer kunnskap om kurskonseptene de skal søke brukere inn på. Strukturelle forhold knyttet til konkurranseutsetting, loven om offentlige anskaffelser og arbeidsdelingen innad i NAV vanskeliggjør imidlertid både kompetanseoppbygging og kommunikasjon.

Gangen i rapporten

I kapittel 2 redegjør vi for metodene denne rapporten er basert på. Vi har valgt ut fire kurs som «caser». I kapittel 2 begrunnes også valget av caser, og de fire kursene beskrives kort. I kapittel 3 ser vi på problemdefinisjonene: Hva oppfatter våre aktører som de sentrale problemene minoritetsspråklige møter på arbeidsmarkedet? Handler det om språk, kulturforståelse, motivasjon, arbeidsgiveres holdninger eller noe helt

annet? Kapittel 4 dreier seg om utvelgelsen av kurs: Hvordan bestemmer tiltaksenhetene hvilke kurstemaer som skal utvikles, og hvordan beste kurskonsept skal velges, og hvordan oppleves innsalgprosessen av de involverte aktørene (tiltaksenhetene og kursleverandører)? Kapittel 5 handler om kursgjennomføring: formidling av deltakere, oppfølging og rapportering. Kapittel 6 oppsummerer funnene og diskuterer dem i lys av det analytiske rammeverket som er skissert i figur 1.1.

2 Data og metode

Denne studien sammenligner arbeidet med AMO-kurs i to fylker i Norge: Oslo og Rogaland. Oslo er valgt ut på grunn av størrelse og andelen med minoritetsbakgrunn som er bosatt i fylket. Rogaland er relevant i kraft av å være et stort fylke med en betydelig andel med minoritetsbakgrunn og fordi det blant disse finnes en stor andel med særlig kompetanse (knyttet til oljenæringen). Viktigere er det likevel at Oslo og Rogaland samlet sett utviser en stor variasjon, som er relevant for å kunne analysere forskjeller i kursenes kvalitet og hvilke ulikheter som finnes med hensyn til deltakernes utgangspunkt.

Studien kombinerer to ulike datakilder: offentlige dokumenter fra NAV og intervjuer. Vi har gjort kvalitative intervjuer med ansatte i tiltaksenheten i NAV, med ansatte på to av NAVs lokalkontorer i hvert av de to fylkene og med utvalgte kursleverandører som tilbyr kurs til NAV i de to fylkene. I tillegg har vi fått innsyn i sakspapirene til anskaffelsesprosessen for fire kurs. Alle kursene er pågående AMO-kurs: to i Oslo og to i Rogaland.

I dette kapitlet beskriver vi først kort de fire kursene vi har valgt som caser. Disse casene har styrt hvilke sakspapirer vi har fått innsyn i, og hvilke leverandører vi har fått intervjuet. I neste omgang beskriver vi kort intervjuene med ansatte på to nivåer i NAV.

Casene: Fire AMO-kurs²

Kursene som gjennomgås, er «Kvalifisering av minoritetsspråklige for arbeidsmarkedet gjennom styrking av basisferdigheter», «Kunnskapsyrker og saksbehandling for minoritetsspråklige» (begge Oslo), «Butikk/lager for minoritetsspråklige» og «Norskopplæring med fagterminologi knyttet opp mot helsefagarbeiderfaget og yrkespraksis» (begge Rogaland).

Kurset «Kvalifisering av minoritetsspråklige for arbeidsmarkedet gjennom styrking av basisferdigheter» (Oslo) endret navn i kontraktsperioden og ble på intervjutidspunktet omtalt som «Praksisbasert opplæring for minoritetsspråklige». Årsaken til dette skal ha vært at det opprinnelige navnet signaliserte at dette var et kurs som rettet seg mot å styrke absolutte basisferdigheter, slik at det ble formidlet en del deltakere som hadde en lang og urealistisk vei til arbeidslivet. Kurset skal ha en varighet på 20

² Beskrivelsen av kursene er basert på de respektive kravspesifikasjonene.

uker, fordelt på en teoridel og en praksisdell. Kravspesifikasjonen til kurset slår fast at teoridelen (4–6 uker) skal innledes med en kartlegging av deltakerne, og det skal legges opp til aktiviteter som lar deltakerne bli kjent med hverandre. Det understrekes at undervisningen må organiseres fleksibelt, og deltakerne skal tilbys differensiert undervisning i tråd med sine individuelle forutsetninger. Praksisdelen av kurset (12–14 uker) skal følge normal arbeidstid på praksisplassen. Videre understrekes det at det i praksisdelen *skal* (understreking i kravspesifikasjonen) foregå videre opplæring innen det som omtales som kompetansegivende aktiviteter. Det skal være 20 deltakere per kurs. Kurset er rettet mot deltakere som ønsker å heve sin kompetanse for å kvalifisere til arbeid innen for eksempel renhold, vedlikehold, service, butikk, hotell/restaurant, catering osv. Kravet til deltakerne er at de er minoritetsspråklige, og at de er motiverte for tiltaket og klare til å gå ut i jobb.

«Kunnskapsyrker og saksbehandling for minoritetsspråklige» (Oslo) retter seg mot høyt utdannede arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn. Kurset går over 32 uker, fordelt på 12 uker teoriundervisning og 20 uker praksis. Det skal være 20 deltakere per kurs. Målet med kurset er å øke deltakernes mulighet til å bli rekruttert til stillinger som er relevante for deres utdanning og realkompetanse. Aktuelle stillinger kan være innen saksbehandling, ulike typer utredningsarbeid eller andre stillinger. Deltakerne bør ha minimum master eller bachelor eller annen universitets- eller høyskoleutdanning av minst tre års varighet. Videre må søkerne ha fått godkjent minst to–tre års høyere utdanning fra hjemlandet i Norge. Deltakerne skal også ha gjennomført norskprøve 3 eller tilsvarende, noe som innebærer at de behersker norsk relativt godt.

AMO-kurset «Butikk/lager for minoritetsspråklige» (Rogaland) har som målgruppe arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn med behov for å bedre sine norsk-kunnskaper. Søkerne må være ferdige med Introduksjonsprogrammet, og de må beherske norsk skriftlig og muntlig (muntlig nivå 2). Videre må deltakerne ha ønske, interesse og motivasjon for å jobbe på lager og/eller i butikk. Det er ikke definert en kursperiode, men maksimal tid i tiltaket skal være åtte måneder. Deltakerne avslutter kurset løpende etter hvert som de får tilbud om jobb. Antall kursdeltakere på hvert kurs skal være mellom 15 og 18.

AMO-kurset «Norskopplæring med fagterminologi knyttet opp mot helsearbeiderfaget og yrkespraksis» (Rogaland) var et samarbeid mellom NAV og Rogaland fylkeskommune. Kontrakten for kurset ble inngått i 2008 og er senere blitt forlenget flere ganger. Kurset retter seg mot minoritetsspråklige over 19 år med ni års allmenn grunnopplæring fra hjemlandet eller norsk grunnskole. Det er et mål med kurset at deltakerne skal oppnå et nivå som tilsvarer norskprøve 3 (skriftlig og muntlig), noe som tilsier at deltakerne må ha grunnleggende norskerferdigheter når de starter på kurset. Kurset er fordelt på tre måneder teoriundervisning og to måneder praksis, dog slik at deltakerne etter de første seks ukene med teori kan veksle mellom teori og praksis der det er hensiktsmessig. Antallet deltakere per klasse skal være 15, og det skal settes i

gang to klasser. Yrkespraksis skal fortrinnsvis foregå på sykehus, men hjemmebaserte tjenester og helseinstitusjoner kan også brukes.

Dokumentstudien

Vi har bedt om innsyn i dokumentene fra utvelgelsesprosessen og fått tilgang til de dokumentene NAV selv har generert. Fra Oslo har vi fått Konkurranses grunnlag del I og II, budsjettskjema, beskrivelse av erfaring, scoreskjema, evalueringsrapport, prosess- og kvalifiseringsrapport, anskaffelsesprotokoll og forhandlingsprotokoll. Fra Rogaland mottok vi Konkurranses grunnlag del I og II, anskaffelsesprotokoll og referat fra forhandlinger. Den substansielle informasjonen vi søkte, lå hovedsakelig i evalueringsrapportene og scoreskjemaene fra Oslo og i anskaffelsesprotokollen fra Rogaland. Anskaffelsesrapporten i Rogaland inneholder det samme som anskaffelsesprotokollen, evalueringsrapportene og scoreskjemaene fra Oslo, så forskjellen mellom distriktene går mest på hvordan dokumentene er organisert. Konkurranses grunnlagene med kravspesifikasjoner ligger til grunn for utlysningene og gjennomgås også i forbindelse med hvert tilbud i begge distriktene. Forhandlingsprotokollene brukes hovedsakelig til å oppklare og utdype informasjonen i evalueringsrapportene/anskaffelsesprotokollene.

Vi har valgt å ikke be om innsyn i selve tilbudene. Dette ville vært en langt mer komplisert prosess fordi man ikke uten videre kan kreve innsyn i dokumenter som inneholder forretningshemmeligheter. Leverandørenes løsningsforslag, og særlig hvilke metoder som brukes, betraktes som forretningshemmeligheter. I dialog med NAV ble det avklart at vi kunne få tilgang til dokumenter der forretningshemmelighetene var sladdet. Vurderingen fra kontaktpersonene i NAV var at det var usikkert hvor mye ekstra informasjon disse sladdede dokumentene ville gi. Vår vurdering var at det som er sentralt i denne studien, er hvilke vurderinger Nav gjør, dermed er det dokumentene fra NAV som er av størst interesse. Vi anser det ikke som vår oppgave i denne sammenhengen å etterprøve Navs vurdering av hvilke kurskonsepter som er de beste, eller hvordan det er relevant å vurdere ulike tilbud mot hverandre. Dokumentstudien er dermed basert på dokumenter fra NAV, og den mest sentrale kilden til vurderingen av hvert kurskonsept er evalueringsrapporter/anskaffelsesprotokoller. Dette er til dels omfattende dokumenter – den lengste evalueringsrapporten vi mottok, var på 87 sider. I evalueringsrapportene vurderes tilbudene fra de ulike leverandørene mot bestillingen, NAVs vurdering av de ulike sidene ved tilbudene er tatt med, og de gir referat fra forhandlinger med leverandørene.

Intervjuer med kursleverandører

De fire kursleverandørene som vant konkurransene for de fire case-kursene, ble kontaktet med forespørsel om et intervju. Den første kontakten ble gjort på e-post og

inkluderte et brev som informerte om prosjektet og hvilken type informasjon vi var ute etter. Disse e-postene ble sendt til ledere eller aktuelle avdelingsledere i organisasjonene. Senere kontakt skjedde på e-post og per telefon. Alle leverandørene stilte seg svært positive til å delta i undersøkelsen, og lederne var hjelpelige med å formidle kontakt med aktuelle informanter. I alle organisasjonene intervjuet vi to personer: en kursansvarlig og en person som i større grad jobbet med kursutvikling og innsalg. I noen av organisasjonene var ikke disse rollene avgrenset klart, slik at mange informanter hadde noe erfaring med begge sidene av aktiviteten. Intervjuene foregikk ansikt til ansikt og tok mellom en og en og en halv time. Informantene ble intervjuet en og en, bortsett fra ett tilfelle der de to informantene av praktiske grunner ble intervjuet sammen.

Hovedtemaene i intervjuene var forholdet til NAV, inkludert kommunikasjonen med NAV og opplevelsen av lydhørhet, og erfaringene med å tilby kurs til denne målgruppa. I tillegg spurte vi dem som arbeidet med kursutvikling, om hvordan de jobbet for å utvikle gode kurs.

Intervjuer med ansatte ved tiltaksenhetene

Vi har gjennomført fire intervjuer med ansatte ved Tiltaksenheten i Oslo og fire intervjuer med ansatte ved Virkemiddelenheten i Rogaland. Ved begge kontorer kom vi i kontakt med de ansatte via lederen ved kontoret, som etter å ha fått samtykke fra de ansatte sendte oss navn på relevante informanter samt e-postadresser og/eller telefonnumre. Vi ønsket å snakke med både noen som arbeidet med anskaffelser, og noen som arbeidet med oppfølging av kurs. I Oslo er det organisert slik at noen jobber med oppfølging av konsepter og tiltaksarrangører, og noen jobber med utvikling av bestillinger og gjennomføring av konkurranser. Vi valgte å kontakte én person som jobbet med bestillinger, og to som jobbet med oppfølging. I tillegg intervjuet vi to ledere som hadde oversikt over begge sidene av dette arbeidet. I Oslo foregikk to intervjuer over telefon, et intervju ansikt til ansikt og intervjuet med de to lederne sammen. I Rogaland jobber de ansatte med anskaffelser og oppfølging om hverandre. Her intervjuet vi tre ansatte og en leder, alle over telefon. Intervjuene varte fra 30 til 50 minutter, med unntak av det personlige intervjuet, som varte i nærmere en og en halv time.

Intervjuer med ansatte ved lokalkontorene

Rekrutteringen av informanter ved de fire lokalkontorene fulgte samme prosedyre som ved tiltaksenhetene i den forstand at kontakten ble etablert via leder. I Oslo var det en leder ved tiltaksenheten som ga oss navn og kontaktinformasjon på i alt seks ansatte fordelt på to lokalkontorer som var villige til å delta i undersøkelsen. En av disse trakk seg, og vi endte med å kun intervjuet to ansatte ved det ene lokalkontoret. To intervjuer

ble utført ansikt til ansikt, og tre intervjuer ble utført over telefon. Også disse varte i 30–50 minutter, der ansikt-til-ansikt-intervjuene varte noe lenger.

I Rogaland ble kontakten med de ansatte ved de to lokalkontorene etablert via lederne ved kontoret. Kontorene ble valgt ut på bakgrunn av størrelse og andelen innvandrere bosatt i området. De to kontorene lå i ulike kommuner, men var likevel nær hverandre geografisk. Ved det ene kontoret utførte vi tre intervjuer. Ved det andre kontoret var bare to ansatte aktuelle med hensyn til arbeidet med AMO-kurs. Dette ga fem intervjuer til sammen også ved lokalkontorene i Rogaland. Alle disse ble utført over telefon og varte i omtrent 35–45 minutter.

I intervjuene med NAV-ansatte valgte vi å snakke om AMO-tiltaket generelt og ikke ta utgangspunkt i de enkelte kursene som har blitt valgt ut til dokumentstudien og intervjuene med kursleverandørene. Dette er både fordi noen av kursavtalene ble inngått for en tid siden, og at det dermed ikke er gitt at informantene fra NAV har kjennskap til prosessen rundt hver og en av disse kursene. I tillegg er det ikke nødvendigvis slik at prosessene rundt kursene vi har valgt ut her, er representative for anskaffelser, oppfølging og påmelding generelt. Tanken har også vært at en generell samtale om AMO-kurs vil synliggjøre utfordringer og løsninger som kanskje ikke ville kommet fram dersom vi hadde valgt å begrense oss til kun utvalgte kurs i intervjuene.

NAV Oslo og NAV Rogaland er ulikt organisert på flere måter. De geografiske ulikhetene gjør at kontorene administrativt sett skiller seg fra hverandre – der Oslo har 15 lokalkontorer, har Rogaland et stort antall spredd på hele fylket. I denne studien har vi valgt ut to av disse, som begge har sentral beliggenhet. Det er verdt å merke seg at kommunikasjonen mellom små kontorer i mindre sentrale områder og tiltaksenheten vil sannsynligvis se annerledes ut enn det som kommer fram i denne studien.

3 Hvorfor egne AMO-kurs for minoritetsspråklige?

NAV arrangerer en rekke AMO-kurs rettet mot ulike brukergrupper og ulike deler av arbeidslivet. I noen regioner, og i særlig stor grad i Oslo, arrangeres egne kurs for minoritetsspråklige. Det at det utvikles egne kurs særlig for denne gruppa, reflekterer at denne gruppa har særlige problemer på arbeidsmarkedet, og også at de har spesifikke kompetansebehov knyttet til språk og arbeidslivsforståelse. Flere større utredninger bygger opp under oppfatningen om at minoritetsspråklige kan ha særlige behov på arbeidsmarkedet (OECD 2009; NOU 2011:7; NOU 2011:14): Minoritetsspråklige har vesentlig høyere arbeidsledighet og lavere sysselsettingsrater enn majoritetsbefolkningen.

En av hovedproblemstillingene i dette prosjektet er om AMO-kursene er relevante i forhold til arbeidsmarkedets behov. Kursene må ha ambisjoner om å fylle «gapet» mellom det arbeidslivet etterspør, og det minoritetsspråklige arbeidstakere kan tilby – et kurs som oppnår dette, er et kurs av høy kvalitet. Dette fordrer at NAVs innkjøpere har en realistisk oppfatning av hva minoritetsspråklige mangler på arbeidsmarkedet, slik at de etterspør kurs som er relevante. Vi i dette prosjektet sitter ikke på fasiten på hva som «egentlig» er hovedproblemet, så vi har ikke ambisjoner om å vurdere realismen i NAVs kravspesifikasjoner mot en objektiv standard. Derimot er vi opptatt av om problemforståelsene er like i alle deler av feltet, og særlig om NAVs kravspesifikasjoner gjenspeiler det saksbehandlere på NAVs lokalkontorer og kursveiledere opplever som hovedproblemene. Dette er en indikator på kvalitet, samtidig som forutsetningene for å levere gode kurs bedres hvis alle aktører samarbeider for å kunne gi et best mulig tilbud.

Problemforståelsen i kravspesifikasjonene

Konkurranses grunnlagene for de ulike AMO-kursene er nøkkeldokumenter for å forstå hva NAV konkret ber om når de lyser ut oppdrag. Konkurranses grunnlagene er todelt og inneholder både regler for den utlyste konkurransen og mer konkrete bestillinger for hva det konkrete kurset skal være, og hva det skal inneholde. Konkurransereglene er så å si likelydende for alle kursene som inngår i denne studien, og presiserer forhold

som at kursene skal legge relevante læreplaner, prinsipper og rammer for videregående opplæring til grunn, at leverandøren skal skaffe kvalifisert vikar hvis en av instruktørene er fraværende, og at NAV har ansvar for opptak av kursdeltakere. Her presiseres også rapporteringsrutiner og formelle kontaktpunkter mellom leverandør og NAV, og reglene slår fast at alle endringer i kurset i kontraktperioden skal godkjennes av NAV.

Kravspesifikasjonen for tjenestene er ulik for de forskjellige kursene og gjennomgås mer detaljert nedenfor.

Det må presiseres at det ut fra disse konkurransegrunnlagene, for fire kurs som alle er rettet særlig mot minoritetsspråklige, ikke er mulig å diskutere hvordan AMO-kurs rettet mot minoritetsspråklige skiller seg fra AMO-kurs rettet mot majoriteten. En slik systematisk sammenligning ligger utenfor rammene til dette prosjektet. Vi kan si noe om hvordan NAVs oppfatning om problemene for minoritetsspråklige skinner igjen i kravspesifikasjonene, men ikke i hvilken grad og på hvilke måter disse skiller seg fra oppfatninger om problemene for arbeidsledige generelt.

I alle kravspesifikasjonene heter det at leverandøren må tilby egnede lokaler. Disse skal være lett tilgjengelige med offentlig kommunikasjon og skal ha universell utforming. Disse og andre formelle krav til de fysiske omgivelsene (tilgang til PC, tilrettelegging for personer med dysleksi osv.) gjennomgås ikke særskilt for hvert enkelt kurs nedenfor.

Kurset «Praksisbasert opplæring for minoritetsspråklige» i Oslo

Kravspesifikasjonen for kurset «Praksisbasert opplæring for minoritetsspråklige» fastslår at kurset retter seg mot minoritetsspråklige som er motiverte for tiltaket og klare til å gå ut i arbeid. Andre opptakskrav er det ikke, men deltakerne bør være interesserte i arbeid innen yrker som renhold, vedlikehold, service, butikk, hotell/restaurant, catering. Kurset skal kombinere teori og praksis og over en samlet periode på 20 uker tilby 4–6 uker teori og 12–14 uker praksis. I praksisperioden skal det pågå videre opplæring innen «kompetansegivende aktiviteter».

Ifølge kravspesifikasjonen skal kurset ha tre hovedfokusområder: kompetansehevende aktiviteter, aktiviteter som styrker deltakernes motivasjon/mestringsfølelse, og aktiviteter som skal resultere i at deltakerne kommer i varig arbeid. De *kompetansehevende aktivitetene* inkluderer basisferdigheter, som opplæring i norsk, «hverdagsmatematikk» og grunnleggende IT-opplæring. Videre skal kursdeltakerne opparbeide kunnskap og forståelse om norsk arbeidsliv, og de skal gis en orientering om reglene i arbeidslivet med vekt på HMS. De kompetansehevende aktivitetene inkluderer en «realitetsorientering», det vil si en opplæring i hvilke forventninger deltakerne vil møte i arbeidslivet, særlig forventninger og krav til serviceinnstilling i en del yrker.

Aktiviteter som styrker motivasjon og mestringsfølelse, inkluderer gruppearbeid om problemløsning, presentasjon av løsningene, trening på arbeidsrelatert kommunikasjon

og aktiviteter som ansueliggjør nytteverdien ved de ulike delene av kurset. Målsettinger på dette området er også å styrke deltakernes samarbeidsevne og kommunikative ferdigheter. Punktet er vagt formulert og inviterer tilbyderne til å fremme andre forslag til hvordan evne til samarbeid og kommunikasjon samt motivasjon og mestringsfølelse kan styrkes.

Aktiviteter som skal resultere i varig arbeid, inkluderer opplæring i jobbsøking, også søking på ikke-annonserte stillinger. Punktet inneholder utforming av CV og søknader, oppfølging av søknader og intervjuuttrening. Deltakerne skal også bevisstgjøres på sin egen kompetanse og trenes i å markedsføre denne kompetansen. Det skal også arbeides med å bygge et nettverk overfor aktuelle arbeidsgiverbedrifter. Aktiviteter for å fremme dette kan for eksempel være bedriftsbesøk, presentasjoner av bedrifter og hospitering.

Kursleverandørene må ha pedagogisk kompetanse innenfor områder som coaching, kartlegging av kompetanse, motivasjonsarbeid og metoder for å sette deltakerne i stand til å profilere sin kompetanse overfor arbeidslivet. Videre kreves det en redegjørelse for hvordan leverandøren vil løse oppgaven med individuelt tilpasset veiledning og oppfølging. Av instruktørene kreves dokumentert kompetanse innen veiledning og innsalg av arbeidskraft, bred kjennskap til bransjefeltet deltakerne skal inn i, kompetanse på aktivitetene i læreplanen og evne til å kunne motivere og skape engasjement. Leverandøren må også ha meget god kjennskap til arbeidsmarkedet generelt og ha et bredt bedriftsnettverk.

Alt i alt legger kravspesifikasjonen til grunn at deltakerne mangler en del grunnleggende kompetanse, herunder norskkunnskaper, og at de kan ha utfordringer knyttet til motivasjon og opplevelse av mestring. Videre trenger de noe oppfølging for å kunne profilere seg som arbeidssøkere, et punkt som sannsynligvis er innbakt også i de fleste AMO-kurs for lavkvalifiserte i majoritetsbefolkningen. Praksis og individuell oppfølging er nøkkelpunktene i kurset.

Kurset «Kunnskapsyrker og saksbehandling for minoritetsspråklige» i Oslo

Målet med kurset «Kunnskapsyrker og saksbehandling for minoritetsspråklige» er å øke deltakernes muligheter til å bli rekruttert til stillinger som er relevante gitt kvalifikasjonene og realkompetansen deres. Kravspesifikasjonen er likevel vag på hvilke typer stillinger dette kan være snakk om: «... innen saksbehandling, knyttet til spesifikke fagområder, ulike typer utredningsarbeid, eller andre stillinger». Kursets varighet er 32 uker, fordelt på 12 uker teori og 20 uker praksis/hospitering. Kurset skal gi deltakerne informasjon om forvaltningssystemer og jus, erfaring med prosjekt- og teamarbeid og relevante kunnskaper om norsk arbeidsliv og kultur. Norskferdighetene skal også styrkes. Kurset skal gi profesjonell støtte i karrierevalg, markeds- og profileringsarbeid, jobbsøking og nettverksarbeid.

Kurset skal bestå av følgende elementer:

- Faglige områder relatert til saksbehandlerstillinger og andre fagstillinger (innføring i informasjonsprosesser, prosedyrer, arkiv, prosessverktøy mv., prosjektarbeid og prosjektorganisering, teamutvikling og teamarbeid, grunnleggende juridiske emner, kort innføring i styringssystemer og systemer for kvalitetssikring og risikostyring, innføring i kommunal og statlig forvaltning, norsk kommunikasjon)
- Språkopplæring (kartlegging av skriftlig og muntlig kompetanse, veiledning styrt av den enkeltes behov, opplæring med mål om å bestå Bergenstesten)
- Norsk og moderne arbeidslivskultur (organiseringsprinsipper, Human Relations-perspektiv (HR), kompetansekrav til den enkelte, inkludert forståelse av forholdet mellom formell kompetanse og faktorer som personlig egnethet, relasjonskompetanse, evne til selvstendighet mv.)
- Kartlegging av deltakerne (utdanningsbakgrunn, arbeidserfaring, norsksferdigheter og annen relevant realkompetanse.)
- Individuell veiledning med handlingsplanlegging (alle sider av livet til deltakerne som kan tenkes å ha betydning for jobbsøkingen, som helse, bolig, familie og økonomi)
- Kvalifisering til og gjennomføring av jobbsøking med markedsarbeid (inkluderer utarbeiding av CV, markedsrelevant profilering, arbeidsmarkedskunnskap og markedsanalyse, forståelse av jobbsøking og arbeidsmarkedet for innvandrere med høyere utdanning, bedriftsbesøk, nettverksarbeid)
- Praksis/hospitering/jobb i bedrift og bistand relatert til dette (skal knyttes til aktiviteter tidligere i kurset, og deltakerne skal ha veiledning gjennom hele prosessen).

Instruktørene på dette kurset må ifølge kravspesifikasjonen samlet ha relevant kompetanse på det faglige innholdet i kurset og relevant kompetanse på områdene de skal undervise i. I tillegg må instruktørgruppa ha pedagogisk kompetanse og dokumentert erfaring med undervisning av voksne, også fremmedspråklige voksne. Kravspesifikasjonen lister videre opp sju punkter som spesifiserer hvilken kompetanse instruktørene bør ha, herunder kompetanse om veiledning/coaching/kartlegging, arbeid med jobbsøking, kunnskap om faglige emner på kurset, norskopplæring, relevant markedskompetanse, kompetanse om norsk arbeidsliv og arbeidskultur. I tillegg må de ha evnen til å motivere, skape engasjement og ha gode mellommenneskelige ferdigheter.

Denne kravspesifikasjonen inneholder mange elementer, og det er ikke lett å lese ut av den hva som oppfattes som hovedutfordringer og mer underordnede utfordringer for de minoritetsspråklige kursdeltakerne. Derfor er det interessant, som vi vil vise i neste kapittel, at NAVs vurdering av innkomne tilbud til denne utlysningen la til grunn

en langt klarere problemforståelse enn den som kan leses ut av kravspesifikasjonen. I vurderingen ga NAV «minuspoeng» til leverandører som var for opptatt av formell opplæring. Dette ble gjort ut fra en forståelse om at det ville være uheldig å kommunisere til kursdeltakerne at hovedproblemet deres var mangel på ferdigheter, NAV oppfattet at kurset burde snarere framheve sosial kompetanse, personlig utvikling og informasjon om norsk arbeidsliv.

Kurset «Butikk/lager for minoritetsspråklige» i Rogaland

Kravspesifikasjonene for kursene i Rogaland er langt knappere enn tilsvarende kravspesifikasjoner for kursene i Oslo. Mens kravspesifikasjonene for Oslo-kursene er henholdsvis seks og en halv side for «Kvalifisering av minoritetsspråklige for arbeidsmarkedet gjennom styrking av basisferdigheter» og ni sider for «Kunnskapsyrker og saksbehandling for minoritetsspråklige», er kravspesifikasjonen for Rogalands-kurset «Butikk/lager for minoritetsspråklige» i underkant av tre sider. For kurset «Norsk-opplæring med fagterminologi knyttet opp mot helsearbeiderfaget og yrkespraksis» er den på to sider.

Kravspesifikasjonen fastslår at kurset «Butikk/lageropplæring for minoritetsspråklige» skal gå over åtte måneder og starte med en introduksjonsuke med informasjon og forventningsavklaring. Deretter følger modul 1, som er sju uker med teoriundervisning. Modul 2 er praksisperioden, der deltakerne arbeider i en bedrift og følger normal arbeidstid. Dette er den klart største delen av kurset.

Kravspesifikasjonen presiserer at modul 1 skal bygge på emner i relevante læreplaner fra videregående skole og generell norskopplæring. Det skal utarbeides individuelle opplæringsplaner som skal kunne justeres underveis. Modul 1 skal også gi en innføring i norsk arbeidsliv. Modul 2 skal kombinere arbeidspraksis og norskopplæring. Opplæringen skal kombinere arbeidspraksis, yrkest teori og fagnorsk og skal baseres på emner og opplæringsmål fra læreplan i videregående skole. En arbeidsdag i uka skal settes av til norskopplæring. Modul 2 avsluttes fortløpende etter hvert som deltakerne får tilbud om fast jobb. Kursarrangøren skal skaffe faglig relevante praksisplasser, fortrinnsvis i bedrifter med rekrutteringsbehov.

Av instruktørene kreves kunnskap om hvordan man bruker opplæringsmålene i videregående skole, og at de har erfaring med voksne elever og med målgruppa. Instruktørene må også ha evne til å motivere.

Fordi kravspesifikasjonen er såpass knapp, er det vanskelig å lese ut av den hva tiltaksenheten i Rogaland oppfatter er hovedutfordringen for innvandrere med minoritetsspråklig bakgrunn. Språkopplæring og arbeidspraksis er vektlagt. Kurset kan sies å være instrumentelt lagt opp: Deltakerne skal ha praksis i en bedrift innenfor det feltet kurset kvalifiserer til, og de skal ha norskopplæring som setter dem i stand til å fungere i disse jobbene.

Kurset «Norskopplæring med fagterminologi knyttet opp mot helsearbeiderfaget og yrkespraksis» i Rogaland

Som nevnt er kravspesifikasjonen også for kurset «Norskopplæring ... mot helsearbeiderfaget» knapp og skisserer kun hovedtrekkene ved kurset. Kurset skal gå over 20 uker, fordelt på tre måneders teoriundervisning og to måneders praksis. Etter de første seks ukene kan deltakerne veksle mellom teori og praksis hvis det er nyttig. De første seks ukene skal brukes til undervisning i norsk og fagterminologi. For deltakere som har oppnådd ønsket kompetansenivå i norsk, skal resten av kursperioden brukes til yrkespraksis. Praksis skal fortrinnsvis skje på sykehus, men hjemmebaserte tjenester og helseinstitusjoner kan også brukes. Der det er særlig hensiktsmessig for deltakeren, kan det også benyttes praksisplasser i barnehage og SFO.

Det er et mål at kurset skal kvalifisere til norskprøve 3, skriftlig og muntlig, og gi deltakerne kunnskap om fagterminologien til helsearbeiderfaget. Deltakerne skal ta denne testen. Kurset skal fortrinnsvis bruke læreplaner fra helsearbeiderfaget i videregående skole, men andre læreplaner innen helse- og omsorgsfag kan også vurderes. Undervisningen skal i størst mulig grad tilpasses deltakernes behov og ønsker, og individuell tilpasning og veiledning er viktig.

Instruktørene må ha kompetanse og erfaring fra å undervise voksne med ulik etnisk bakgrunn. De må også ha evnen til å motivere mennesker, både enkeltvis og i grupper.

Heller ikke denne kravspesifikasjonen gir særlige holdepunkter for å forstå hva NAV i Rogaland oppfatter som sentrale utfordringer for minoritetsspråklige. I likhet med kurset rettet mot butikk og lager er konseptet enkelt: praksis innen det relevante feltet kombinert med språkopplæring knyttet til fagområdet. «Problemdefinisjonen» later dermed til å være at minoritetsspråklige som ønsker å jobbe innen helsesektoren, mangler praksis og språkkunnskap – altså trenger de et kurs som gir praksis og språkopplæring.

Problemforståelsen

De fire kursene har mange likhetstrekk. Den viktigste likheten er at alle kombinerer teori og praksis. Kursene starter med teori, deretter kommer en praksisperiode. Deltakerne skal ha oppfølging i praksisperioden, og i to av kursene – de to som har klare lavterskelprofil – er det et krav at teoriundervisningen fortsetter i praksisperioden med en dag i uka. Det følger av dette at leverandørene må ha kompetanse både på teoriundervisning innenfor de relevante evnene og på formidling av vanskeligstilte ut i bedrifter.

I tre av de fire kursene er det presisert at kurset starter med en avklaring/kartlegging av den enkeltes ferdigheter med tanke på språkkunnskaper, bakgrunn, planer, motivasjon, og andre relevante temaer. I det fjerde kurset kreves ikke slik innledende kartlegging, men også dette kurset legger betydelig vekt på individuell tilpasning og

individuell oppfølging. Grunnleggende for hele problemforståelsen er altså at arbeidsøkere med minoritetsbakgrunn er en svært sammensatt forsamling. Mangfoldet nødvendiggjør ikke bare flere ulike kurs med ulik innretning, men også en betydelig grad av individuell tilpasning innenfor hvert enkelt kurs.

To krav som går igjen i alle kravspesifikasjonene, er at det skal gis undervisning i norsk språk, og man skal arbeide for å motivere deltakerne. I to av kursene er det eksplisitt at språkopplæringen skal ta for seg fagspråk eller bransjespråk i henholdsvis butikk/lagerarbeid og i helsesektoren, slik at deltakerne blir i stand til å kommunisere på disse arbeidsplassene. I de to andre kursene er språkopplæringen ikke koblet til bestemte bransjer. I og med at kursene er definert som «kurs for minoritetsspråklige», ville det vært overraskende om språk ikke var framhevet.

Motivasjon, og arbeid med motivasjon, er det andre fellestrekket som går igjen. Det framgår ikke av kravspesifikasjonen hva som ligger i dette, eller på hvilke måter man tenker seg at motivasjon kan være et problem. Det er likevel rimelig å tenke seg at mange som har vært arbeidsledige over tid, og som har søkt en rekke jobber uten å få noe fast eller varig, opplever en viss resignasjon og kan ha behov for oppmuntring og hjelp til å tro på at det å få en jobb faktisk er mulig. Denne problematikken gjelder neppe bare for arbeidssøkere med minoritetsbakgrunn.

I alle kravspesifikasjonene legges det en viss vekt på utvikling av ferdigheter. I kurset «Praksisbasert opplæring for minoritetsspråklige» fokuserer man særlig på basisferdighetene: norsk, «hverdagsmatematikk» og grunnleggende IT. Kurset «Kunnskapsyrker og saksbehandling for minoritetsspråklige» legger opp til langt mer spesialisert opplæring, innen blant annet informasjonsprosesser, prosedyrer, arkiv, prosjektarbeid og prosjektorganisering, grunnleggende juridiske emner og innføring i forvaltning. Dette kan kanskje forstås som opplæring som «oversetter» utenlandsk kompetanse til norsk gjennom å lære deltakerne spesifikke norske regler og vanlige rutiner. De to kursene i Rogaland, rettet mot butikk/lager og helsearbeiderfag, bruker læreplaner og til dels pensum fra videregående skoler for å kvalifisere deltakerne til arbeid innen de relevante bransjene.

En påfallende forskjell mellom kravspesifikasjonene i Oslo og Rogaland er at begge kravspesifikasjonene i Oslo legger betydelig vekt på at kursdeltakerne skal gis kunnskap om og forståelse for norsk arbeidsliv, og at de skal forstå norsk arbeidslivskultur. Dette er ikke like eksplisitt uttrykt i kravspesifikasjonene fra Rogaland. Dette kan tolkes som et uttrykk for at mangel på arbeidslivsforståelse – hvordan det norske arbeidslivet faktisk fungerer – oppfattes som en vesentlig hindring for sysselsetting av minoritetsspråklige i Oslo, men at denne forståelsen ikke er like uttrykt blant informantene i Rogaland. Dette kan i neste omgang ha sammenheng med at arbeidslivet faktisk fungerer på en annen måte i Rogaland, som vel har det mest internasjonalserte arbeidslivet i Norge, enn det gjør i Oslo. Men det kan også ha å gjøre med at NAV-kontorene i de ulike fylkene oppfatter og tolker situasjonen ulikt og dermed velger å legge vekt på forskjellige

ting. For Oslo-kursene anses det som viktig at det skal jobbes med arbeidslivsforståelse, og dette utgjør en relativt stor del av bestillingen for begge kursene. Dette tyder på at temaet oppfattes som vesentlig av dem som jobber med anskaffelser i NAV i Oslo.

At minoritetsspråkliges særlige behov anerkjennes av NAV-kontorene i begge fylkene, kommer fram gjennom kravet om at instruktørene skal ha erfaring med å jobbe med denne målgruppa. Det etterspørres innsikt i temaene det skal undervises i, evne til å motivere og pedagogisk erfaring med voksne – kompetanser som vil være relevante på alle AMO-kurs – og i tillegg altså erfaring med målgruppa. Dette tyder på at NAV har en oppfatning av at det å kunne jobbe med minoritetsspråklige er en kompetanse i seg selv og krever litt andre innfallsvinkler enn det å jobbe med voksne uten minoritetsspråklig bakgrunn.

For to av kursene er det presisert at kursarrangørene har ansvar for å skaffe praksisplasser til deltakerne. Dette gjelder kursene «Butikk/lager for minoritetsspråklige» (Rogaland) og «Kvalifisering av minoritetsspråklige for arbeidsmarkedet gjennom styrking av basisferdigheter» (Oslo). I sistnevnte kravspesifikasjon står det tydelig: «Det er ønskelig at leverandør er i dialog med deltaker om ønsket praksisplass, men det er leverandør som er ansvarlig for å finne og kvalitetssikre praksisplassen» (Konkurranses grunnlag del II, s. 16). For kurset «Norskopplæring med fagterminologi knyttet opp til helsefagarbeiderfaget og yrkespraksis» i Rogaland er det ikke presisert hvordan prosessen fram mot å skaffe praksisplass skal foregå. I kurset «Kunnskapsyrker og saksbehandling for minoritetsspråklige» legges det opp til at deltakerne skal finne praksisplass selv, men skal få bistand ved behov. I alle kursene legges det vekt på kontakt med arbeidsgivere og kompetanse i jobbsøkningsprosessen, men det er altså ikke alle kursene som planlegger at aktiv, utadrettet virksomhet skal være en del av selve kurset. Slik søking etter praksisplass tar tid, og i to av kursene legges det eksplisitt opp til at deltakerne ikke skal bruke tid på dette i kursperioden.

Hovedbudskapet i kravspesifikasjonene er likevel at minoritetsspråklige – kanskje i enda større grad enn andre brukere av AMO-kurs – er svært forskjellige og trenger opplæring og trening på ulike områder. Man er i kursene opptatt av kartlegging, individuell tilpasning og individuell oppfølging av den enkelte. I tillegg er språkopplæring og arbeid med motivasjon viktig. For øvrig varierer opplegget mellom kursene. Særlig varierer det hvor mye det arbeides med kulturforståelse og forståelse for norsk arbeidsliv. I hvilken grad mangel på slik forståelse oppfattes som et vesentlig hinder for minoritetsspråklige, later til å variere mellom NAV-kontorene i de to fylkene vi ser på her – iallfall hvis vi skal dømme ut fra føringene i kravspesifikasjonene.

Som nevnt er kravspesifikasjonene i Rogaland langt kortere enn tilsvarende dokumenter i Oslo. Kravspesifikasjonene i Rogaland framstår likevel som mer rigide. Et eksempel er beskrivelsen av kursperioden for to kurs med mange likhetstrekk: butikk/lager-kurset i Rogaland og praksisbasert opplæring-kurset i Oslo. I Rogaland lyder dette punktet slik:

- Maks tid i tiltaket inkludert praksisperiode for den enkelte deltaker er 8 måneder, og deltaker avsluttes ved tilbud om jobb. Kurset starter med en introduksjonsuke (1 uke) hvor kursarrangør er ansvarlig for informasjon og forventningsavklaring med den enkelte deltaker i samråd med veiledere i NAV. Deretter en innføringsmodul (modul 1) med varighet på 7 uker, hvor teoriundervisningen vil foregå fra 9–15 (6 timer per dag). I den påfølgende praksisperioden (modul 2) vil deltakerne følge normal arbeidstid i bedriften de er utplassert i (fortrinnsvis dagtid)

I Oslo er det tilsvarende punktet utformet slik:

- Kurset skal ha en varighet på 20 uker, bestående av en fleksibel løsning der teoridelen skal være 4–6 uker og praksisdelen 12–14 uker, avhengig av den enkelte deltakers behov.

Kravspesifikasjonene overlater altså i langt større grad til kursleverandørene å utforme opplegget. Noe tilsvarende gjøres under punktet «faglig innhold», der kravspesifikasjonen for kurset i Rogaland krever at teoridelen skal bygge på relevante læreplaner fra videregående skole, mens kravspesifikasjonen i Oslo presenterer en liste over en og en halv side med målformuleringer og stikkord for temaer som skal dekkes. Kravene som oftest gientas for alle kursene, er at opplegget skal være fleksibelt og individuelt tilpasset. Kravspesifikasjonene i Oslo inneholder en lang rekke krav til kursene – faktisk så mange at det i noen grad blir opp til kursleverandørene å velge hvilke de skal legge størst vekt på, og hvilke de skal tone ned. I Rogaland gis en klar føring, som til gjengjeld binder leverandørene: Opplegget skal baseres på læreplaner fra videregående skole.

Informantenes problemforståelse

Kravspesifikasjonene til kursene tar utgangspunkt i hva minoritetsspråklige trenger, og hvordan NAV kan gi dem dette. Hva informantene påpeker som særlig viktig, avhenger i noen grad av hvor i systemet informanten befinner seg. Språk og kulturforståelse ble framhevet av informanter i så å si alle posisjoner. For øvrig snakket informantene i NAV mye om prosessene, om hvordan de jobbet, og hva de la vekt på, mens informantene hos leverandørene snakket generelt om hvilke utfordringer deres brukere møtte på arbeidsmarkedet. Også disse informantene konsentrerte seg imidlertid om de aspektene ved situasjonen de kunne gjøre noe med, nemlig det som knyttet seg til deltakernes kvalifikasjoner.

I kapittel 1 skisserte vi at litteraturen omkring minoritetsspråkliges utfordringer på det norske arbeidsmarkedet har søkt forklaringer hovedsakelig på tre områder: i virkemiddelapparatets virkemåte, i trekk ved de minoritetsspråklige selv og i holdninger

hos arbeidsgiverne. I gjennomgangen nedenfor starter vi med å ta for oss trekk ved virkemiddelapparatets rolle, som særlig ble reflektert rundt i intervjuene med NAV-ansatte. Deretter ser vi på trekk ved minoritetsspråkliges kvalifikasjoner slik disse ble omtalt i intervjuene, særlig når det gjelder språk og kulturforståelse. Til slutt ser vi kort på hva informantene sa om arbeidsgiveres holdninger og strukturelle forhold på arbeidsmarkedet.

Lang vei fram til arbeid

Intervjuene med både saksbehandlerne ved lokalkontorene og de ansatte ved tiltaks-enheten og virkemiddelenheten³ viser en helhetlig tankegang når det gjelder AMO-kurs for minoritetsspråklige. Problemforståelsen ved tiltaksenhetene og lokalkontorene i både Oslo og Rogaland har flere likhetstrekk. Intervjuene viser i stor grad en forståelse av en langsiktig tankegang der AMO-kursene er en del av et større integreringsprosjekt. Innpass på arbeidsmarkedet står som et overordnet mål, og dette er en viktig del av integreringen. Samtidig er alle informantene opptatt av at brukere med innvandrerbakgrunn er en kompleks og sammensatt gruppe, og det er spesielt vanskelig å møte behovene hos dem med lite kompetanse fra hjemlandet og lite norskkunnskaper. Et kurs trenger ikke nødvendigvis å lede direkte ut i jobb, men kan være en del av en prosess som på sikt kan gjøre innpass på arbeidsmarkedet mulig. Å måle kurskvalitet ut fra hvor mange som kommer seg ut i jobb, kan dermed bli feil i flere tilfeller.

Et kurs kan også gi kunnskap om norsk arbeidsliv, det kan gi økt kulturforståelse, og det kan gi kommunikasjonsferdigheter som er nødvendige for å lykkes i arbeidslivet. Kurs som inneholder kulturforståelse, blir forstått som viktige av de lokalt ansatte, og slike kurs mangler i Rogaland. Dette ser ut til å være et savn blant saksbehandlerne her. Tilnærmingen er dermed ulik i de to fylkene. Mens Oslo har en rekke tiltak som er spesielt tilpasset minoritetsspråklige, har Rogaland langt færre av disse. Dette gjør at problemstillingene ved både lokalkontorene og Virkemiddelenheten i Rogaland er noe annerledes. Intervjuene med dem som har ansvaret for anskaffelser av tiltak, viser at kontoret i stor grad er opptatt av å samarbeide med NAV Rogaland i sitt tiltaksarbeid. Dette kan ha sammenheng med at NAV Fylke ser ut til å ha større innflytelse på hvilke kurskonsepter som skal kjøpes inn i Rogaland. Samtidig finnes det minst ett eksempel på at et lokalkontor på eget initiativ har inngått samarbeid med sin kommune for å utvikle egne tiltak der de har sett behov og muligheter. Hvor utbredt dette er andre steder, er usikkert. Dette viser en viss fleksibilitet i systemet, der lokalkontorene har mulighet til å sette i gang tiltak.

³ I Rogaland er det dette kontoret som jobber med anskaffelser og tiltak – for enkelthets skyld vil begge bli referert til som tiltaksenheten der det er snakk om denne aktøren generelt.

Ansvarlige for konseptutvikling beskriver hvordan de stadig arbeider med å forbedre konseptene, og intervjuene vitner om en reflekterende holdning til tiltaksarbeidet. Tiltaksansvarlige i Oslo snakker blant annet om *kjeding* av kurs som en viktig del av en helhetlig tilnærming til hva kursene skal lede til. Erfaring viser at det ikke alltid er hensiktsmessig å søke en bruker inn på et fagrettet kurs, selv om vedkommende muligens har tilfredsstillende norskkunnskaper for å klare seg gjennom kurset. Kurskjeding innebærer at man legger en mer langsiktig plan for hvordan den enkeltes kompetanse kan utvikles over tid ved hjelp av mer enn ett kurs. Man er på denne måten inne i et løp med flere kurs som bygger på hverandre med et helhetlig mål for øyet. Brukere som er relevante her, er de som ikke bare mangler et kurs, men som har en lengre vei å gå. For eksempel kan det før man tar et komplisert datakurs, være en idé med et basiskurs først. Fagorienterte kurs, som regnskapskurs, er ikke nødvendigvis den beste løsningen for en bruker selv om vedkommende kan ønske dette selv. I stedet for å anskaffe en mengde fagorienterte kurs, er det i følge en informant ved tiltaksenheten større fordeler i å ha det som betegnes som «en masse av prosesskurs». Ved å starte med et mer prosessorientert kurs først, kan grunnlaget legges for et mer fagorientert kurs i neste omgang. Kurs med karriereveiledning er et eksempel på et prosessorientert kurs som ikke nødvendigvis er et lavterskeltilbud siden dette kan tilpasses den enkeltes kompetanse. Ifølge tiltaksenheten i Oslo går de i økende grad mot en slik helhetlig, prosessorientert tankegang, og konseptutviklingen bærer også preg av dette, og dette er et tema som diskuteres internt. Dette kommer også fram i et intervju med en ansatt i tiltaksenheten:

I noen tilfeller når det gjelder de helt lavterskelkursene for de som er helt nye i landet og trenger å lære om norsk arbeidsliv, så har vi ikke forventninger om at de skal få jobb om, la oss si, to måneder. Men de kan kjedes inn på et kurs som stiller litt større krav, hvor de får mye kvalifisering. (Ansatt, tiltaksenhet)

Et viktig spørsmål å stille seg er hvorvidt de ulike aktørene i NAV deler den samme helhetlige tankegangen. Hva skal kursene lede til? Ordet *kjeding* blir i langt mindre grad brukt av de ansatte ved lokalkontorene. Dette kan være et tegn på at gode ideer og grunnprinsipper hos tiltaksenheten ikke nødvendigvis blir kommunisert til de ulike lokalkontorene. Samtidig betyr ikke ulik ordbruk at ikke grunntanken er den samme. Gjennom å fortelle om sin praksis viser en saksbehandler hvordan det legges en helhetlig forståelse til grunn:

Jeg tenker at det grunnleggende data er litt sånn som jeg tenker om jobbklubb, det er litt sånn basic ferdigheter som ikke i seg selv vil føre til jobb, men som vil gjøre det lettere å få jobb som en del av resten av kompetansen din. [...] Jeg sender jo mange, eller flere på første datakurset og så på kontorlag, at det er på en måte et slags forkurs da, til noe annet. (Ansatt, lokalkontor)

Sitatene viser at ansatte ved lokalkontorene er opptatt av å tenke helhetlig og langsiktig om utfordringer og muligheter for brukeren med minoritetsbakgrunn, uten at de nødvendigvis tar i bruk de samme begrepene som tiltaksenhetene bruker eller har den samme tilnærmingen. At de ansatte på tvers av NAV-kontorene ikke alltid benytter de samme begrepene, behøver dermed ikke ha betydning for kvaliteten i AMO-tiltaket.

Eierskap til prosessen, motivasjon og fleksibilitet

Utfordringene knyttet til AMO-kurs for minoritetsspråklige har flere fellestrekk med voksnes læring generelt. Å lære i voksen alder er ikke kognitivt forskjellig fra å lære som barn eller ungdom. Ifølge Illeris finnes det ingen dokumentasjon på at voksne i utdanningssituasjoner skiller seg fra yngre studenter med hensyn til kognitive og intellektuelle forutsetninger for læring (Illeris 2007, i Rønning & Grepperud 2011:175). En grunnleggende forskjell mellom voksnes læring og barns læring er imidlertid hvordan opplevelsen av å kunne kontrollere læring er avgjørende for motivasjonen hos voksne. På et helt annet nivå enn hos barn må voksne kjenne ansvar for læringen, og dette har betydning for hvordan voksnes læring bør tilrettelegges, og hvilken effekt den har (Illeris 2006:15). Dette reflekteres også i det de ansatte i NAV sier, der grad av medvirkning går igjen som tema. Særlig gjelder dette hos saksbehandlerne. For dem var det viktig å opptre på måter som understreket at brukeren skulle eie prosessen og være i førersetet for sitt eget liv. En ansatt ved et lokalkontor uttrykte det slik:

De skal gå selv og holdes i hånda eller vises veien, for å si det sånn da. Og det er det vi må få til når det gjelder virkemiddel og sånne ting, må være en hjelp til selvhjelp, og da er dette med plan og at bruker selv forstår og er innforstått og er med på den planen som er veien videre, for å si det sånn. Eierskap til sitt eget liv. Ikke at nå har intro styrt livet mitt i to år og ordnet for meg, og nå skal NAV ordne resten. (Ansatt, lokalkontor)

Samtidig som visse aspekter ved AMO-kurslæringen er trekk som kjennetegner voksnes læring generelt, har minoritetsspråklige særlige utfordringer. Noen av disse innebærer flere dilemmaer som kan være vanskelige å løse. At den enkeltes forutsetninger for læring varierer etter individuelle, bakenforliggende faktorer, er grundig dokumentert i forskning på voksnes læring. Tidligere utdanning eller utdanningsnivå har stor betydning for voksnes vilkår for læring (Nyen 2005; Bråthen et al. 2006; Dæhlen & Nyen 2009; Aspøy & Hagen 2012). For minoritetsspråklige er manglende utdanning et særskilt problem som kan gjøre det utfordrende å både lære og anvende det de får opplæring i, på kursene. En saksbehandler beskriver dette grunnleggende problemet:

De kommer jo fra et samfunn mange da, som ligger helt nede, hvor de ikke har [...] mange har liten skolebakgrunn, de har ikke lært å lære en gang. De må lære å lære.

De må lære å tilegne seg kunnskap og skjønne at det er bra for dem. I vårt samfunn så er vi jo nå så opptatt av vår egen karriere og hva er best for meg, de tenker ikke sånn i det hele tatt. (Ansatt, lokalkontor)

En del brukere hadde vært gjennom flere kurs og framsto som lite motiverte for å gå på en ny runde med opplæring og praksisplass (jf. Sandbæk & Djuve 2012). Andre var resignerte etter å ha opplevd mye vanskelig i det norske samfunnet. Kursleverandørene jobbet med dette på flere plan. En informant understreket at de søkte å avslutte samarbeidet med bedrifter som kun var villige til å ta inn folk i praksis, og som aldri tilbød ansettelse. Generelt stilte likevel ikke informantene hos leverandørene store spørsmål ved praksisplasser som metode. Den kritikken som siteres hos Sandbæk og Djuve (2012:23ff), der en kursdeltaker hevdet at arbeidsgivere heller ville ha stadig nye praktikanter til å jobbe gratis enn å ansette noen fast, fant ingen gjenklang hos disse informantene. De framhevet gjennomgående gode erfaringer med praksisplassene og mente at disse ga kursdeltakerne en god anledning til å vise seg fram og gjøre seg attraktive for arbeidsgiveren.

Det kan være personer som har en del nederlag fra før av. Som ikke er veldig positive til å jobbe i praksis, for de har gjort det en del ganger før, og de føler at de blir utnytta, og selv om de kommer i praksis, er det ikke sikkert at de får jobb etterpå – og det er jo ikke det! Det er ingen arbeidsgiver som kan love det. Men det er alltid positivt å være i aktivitet. (Instruktør, kursleverandør)

Det blir stadig tatt opp og diskutert. Og det er det vi sier til dem også – vi kan lære dere å fiske, men vi kan jo ikke love at de fanger fisk, altså, det er jo de som må gjøre jobben. (Instruktør, kursleverandør)

For øvrig fortalte informantene om hvordan deltakerne på kursene kunne motivere hverandre. Det hendte at deltakere kom på kurs uten helt å vite hva de gikk til, eller uten særlig tro på at de kunne komme noen vei, men at de ble inspirert av andre som faktisk lyktes. Dette, ble det påpekt, var en av flere fordeler med kurs framfor en-til-en-veiledning. Informantene snakket også om praksisplasser som en mulig omvei til målet – at om man ikke fikk jobb i den bedriften man hadde hatt praksis, fikk man kanskje jobb et annet sted. Man fylte uansett ut CV-en, fikk en referanse og lærte gjerne litt språk i prosessen. Særlig butikkarbeid ble framhevet som nyttig i denne sammenhengen: To av leverandørene hadde formidlet deltakere til butikkarbeid fordi deltakerne selv ønsket denne erfaringen – ikke fordi de så gjerne ville jobbe i butikk, men fordi de ville lære språk gjennom kundekontakten. Disse deltakerne hadde en langsiktig plan, der butikkarbeid og språktrening var et trinn opp på stigen.

Det at deltakerne kunne være resignerte eller umotiverte, ble likevel ikke oppfattet som et presserende problem. Temaet ble tatt opp i alle intervjuene, ofte i forbindelse med spørsmålet om samarbeidet med NAV og NAVs formidlingspraksis og det forhold-

det at NAV kan true med å stanse stønader hvis brukeren takker nei til egnede tilbud. Leverandørene var kjent med problemstillingen, men da i all hovedsak fra kurs rettet mot majoritetsbefolkningen.

De er absolutt veldig, veldig klare for jobb. Ja. Det er det de vil. Det er en fryd å jobbe med denne målgruppa. Jeg har til gode å høre at «dette kurset er jeg blitt sendt på for at de skal få meg ut av ledighetskøen», som du titt og ofte hører på [lavterskeltilbud for majoritetsbefolkningen] (Instruktør, kursleverandør)

Det som lot til å frustrere noen av informantene hos kursleverandørene, var at noen av deltakerne framsto som lite fleksible, med en litt for klar idé om hva slags jobb de ville ha, eventuelt hva slags arbeidsoppgaver de ikke kunne ha.

De fleste er veldig motiverte og åpne for å lytte, ta imot råd, prøve nye veier, men, selvfølgelig, det finnes også mennesker som ... er lukket, sånn: «sånn vil jeg har det, og sånn skal det være». «Nei, jeg er utdannet [til] det, jeg, så det skal jeg jobbe med. Det får markedet bare finne seg i.» (Instruktør, kursleverandør)

De som lykkes, er fleksible. De sier ikke at det er for lang arbeidsreise, eller at de ikke kan begynne klokka sju, eller ... Vi har noen som sier at de bare kan jobbe mellom 10 og 15, for de skal hente og bringe i barnehage. Da forteller vi dem at dette må de bare finne en løsning på! (Leder, kursleverandør)

Selv om informantene framstilte det som at de aller fleste var villige til å strekke seg litt for å finne en jobb, fantes det altså noen som kom med en rekke begrensninger. Kursleverandørene forsøkte å overtale og veilede, og de brukte gjerne seg selv eller andre instruktører som eksempler på at det var fullt mulig å jobbe full dag selv om man hadde barn i barnehagealder. Noen av informantene snakket om samarbeid med religiøse autoriteter, slik at kursdeltakere som hadde anfektelser knyttet til hva de kunne jobbe med, kunne diskutere dette med en imam eller andre religiøse autoriteter. Motivasjonen til en del deltakere kunne støte mot en del beskrankninger som oppfattes som selvpålagte, enten det er en rigid tilknytning til ett yrke, manglende vilje til å endre rutiner på hjemmebane eller strikte tolkninger av religion. Dette ble likevel ikke omtalt som uoverstigelige barrierer, men snarere som utfordringer instruktørene jobbet med – og noen ganger lyktes med å komme forbi.

Språk

Norskkunnskaper blir framhevet som en grunnleggende utfordring. Politiske føringar innebærer at norskopplæring er et kommunalt anliggende og ikke et statlig ansvar. At det knytter seg politiske føringar til noe som i teorien kunne vært et tiltak, er kilde til diskusjon og noen ganger forvirring hos NAV-ansatte. Alle er innforstått med at norsk-

opplæring ikke er et statlig ansvar. Samtidig erkjenner nærmest samtlige NAV-ansatte at en slik ansvarsfordeling kan fungere som en hindring i tiltaksarbeidet. Informantene forteller at dette er et tema som går igjen ved kontoret – hvor ligger ansvaret? Dette kommer fram i flere intervjuer:

Hvis du tenker på minoritetsspråklige, så vil jeg si norsk. De må ha norskkunnskap. Om vi skal gjøre det eller noen andre, det er en politisk diskusjon for så vidt, men skulle ønske vi kunne gjort noe med det. Men noen mener vel at de skal gjøre det på egen hånd, eller at de får norskundervisning når de kommer hit, men hvor god den er, det vet jeg ikke. (Ansatt, tiltaksenhet)

Jeg ville nok fått inn mer norskopplæring, altså mer ren norskopplæring, kanskje norskopplæring i sammenheng med noe praksis. Mer norsk. Så får man si at det ikke er et statlig ansvar, men det får så være, det er i hvert fall der behovet ligger.» (Ansatt, lokalkontor)

Så vi prøver å få folk til å lære seg bedre norsk, men når det koster penger og de ikke får noe umiddelbart tilbake for det, så er det vanskelig å tenke langt når man er i en vanskelig økonomisk situasjon. Så hvis jeg hadde hatt frie midler med NAV, så hadde jeg endra de reglene som gjelder norskundervisning, og så hadde jeg satt mer fokus på det. (Ansatt, lokalkontor)

Hvis det var opp til meg i dette landet [ler], så ville jeg bare kjørt på med norskkurs. NAV har jo ikke... vi dekker kursene, men vi dekker ikke norskkurs. Det er det som trengs, og alle vet at det er det som trengs [...] Det handler jo om integrering, så man må tenke helhetlig og stort. Hvis folk skal bli integrert i dette landet, så må de ut i arbeid. Og hvis det er språk som er døra, så må vi bare kjøre på. (Ansatt, lokalkontor)

En saksbehandler i Rogaland viser hvordan norskopplæring kan gi et grunnlag for senere utdanning:

Der får folk en god basiskunnskap i norsk. Og så velger folk utdanning på bakgrunn av det, og så klarer de seg selv. Eller om de velger en annen fagutdanning, så klarer de eksamen veldig godt da, siden de har vært gjennom det. Og de får seg også lett tilleggsjobber mens de går på disse tingene. For de er bedre i norsk. De har en større forståelse for det norske språket av å gå gjennom det kurset enn om de bare sitter og leser til Bergenstesten.

Intervjuene viser videre at der ansatte ved lokalkontorene gjerne skulle hatt mer norskopplæring inn i kursene, forsøker ansatte ved tiltaksenhetene å i større grad få norsk inn som en del av kurskonseptene, uten å gå utover sitt mandat. En ansatt ved et tiltakskontor beskriver dette i sammenheng med kommunens krav om norsksprøve 3 for å jobbe i barnehage og sykehjem

Vi prøver jo ikke å drive norskopplæring, men for de deltakerne det er aktuelt for, og som på en måte har et nivå, så prøver vi å tilrettelegge for at de skal kunne ta norsksprøve 3, da. (Ansatt, tiltaksenhet)

De to kurskonseptene i Rogaland har begge navn som framhever språkaspektet: «Norskopplæring med fagterminologi knyttet opp mot [gitt felt]». Informantene hos kursleverandører i Rogaland uttrykte stor tro på at dette var en god måte å jobbe på. Kursene inneholdt mye språkopplæring, særlig knyttet til fagterminologi og uttrykk kursdeltakerne ville møte i arbeidslivet som henholdsvis butikk- og lagerarbeidere og helsefagarbeidere. Kursene i Oslo hadde en litt annen innretning i og med at norskopplæring ikke var like sterkt vektlagt i kursbeskrivelsen. I praksis jobbet imidlertid instruktørene i Oslo også mye med dette. To ulike informanter, en i Oslo og en i Rogaland, uttrykte det slik:

Når de kommer hit, jobber vi med muntlig bransjespråk. Da er det snakk om praktiske yrker. Så det er det å kunne kommunisere muntlig, ta imot beskjeder, ta imot bestilling, forklare kunder om varer ... det er det de trenger. (Instruktør, kursleverandør)

Alt er veldig arbeidsrelatert. Vi trener på telefonsamtaler, hvordan ringer man og presenterer seg, hvordan sier man fra om sykdom ... De er på helt, helt grunnleggende nivå. (Instruktør, kursleverandør)

Flere av leverandørene som jobbet med dette, hevdet at norskopplæringen minoritetsspråklige får utenom AMO-kursene, i for liten grad setter dem i stand til å fungere i arbeidslivet. Det var to grunner til dette, slik informantene så det. Den ene var at nyankomne innvandrere ofte i liten grad evnet å ta til seg lærdommen de fikk, fordi den ble for løsrevet fra det livet de levde, og den virkeligheten de kjente. Dermed fikk mange rett og slett ikke med seg så mye av den norskopplæringen de ble tilbudt. For det andre oppfattet informantene at opplæringen og de tilhørende språkprøvene var for lite relevante for det arbeidslivet de minoritetsspråklige skal inn i.

Vi jobber veldig mye med språk i fagene. Og det blir slitsomt, for du må forklare, og du må forklare mye mer enn for norske. Du må ikke bare forklare ordet, men det er sammenhengen, konteksten, hele rammeverket rundt ... De som bare har en Bergenstest, de får problemer for de har ikke språk nok. (Leder, kursleverandør)

Kanskje man bør se litt på språkprøvene også, kanskje ha en mer praktisk språkprøve. Måler prøvene det arbeidsgiverne trenger? Vi er opptatt av bransjespråk. Mange har gått mange timer til språkopplæring, men sitter ikke igjen med så mye som man kunne vente. Og det at så mange står utenfor arbeidsmarkedet, tyder på at språkopplæringen ikke er helt det man kunne ønske. (Instruktør, kursleverandør)

Kursleverandørene var ikke bare opptatt av språk, men av all kulturforståelse som ligger i språket. Det er ikke nok å lære ordene, man må også forstå konteksten ordene brukes i. Tilsvarende snakket en av informantene om at nyankomne fikk informasjon om det norske samfunnet i Introduksjonsprogrammet, men ikke tilstrekkelig kulturforståelse til å forstå hva de ble fortalt – «og da går det inn og ut ... det henger i løse lufta». Informantene hos leverandørene syntes språk var viktig, men da i betydningen aktivt, levende, anvendbart hverdagsspråk – ikke prikkfri grammatikk.

Noen av informantene påpekte også at både de selv, NAV og kursdeltakerne måtte forholde seg til at det er en del yrker som rett og slett ikke er tilgjengelige for folk som ikke snakker og skriver norsk bortimot perfekt. Regnskap ble nevnt som et eksempel på en bransje der man skulle tro det var greit å få innpass for en person med rette kvalifikasjoner, men som i praksis er vanskelig tilgjengelig. Innenfor denne bransjen var det ikke tilstrekkelig å være flink med tall, mente informanten som særlig snakket om dette, for arbeidsgivere ville si at de ikke kunne ansette personer som ikke kunne snakke med kundene. Problemer med uttale kunne være nok til å bli ekskludert fra denne delen av arbeidsmarkedet. Denne informanten mente at kursene måtte kvalifisere til deler av arbeidsmarkedet der det faktisk var rom for å snakke med aksent og for å gjøre enkelte skrivefeil.

Hvis denne tankegangen tas helt ut, vil deler av arbeidsmarkedet være permanent lukket for innvandrere. Dette vil i så fall være svært nedslående for høyt kvalifiserte innvandrere som har erfaring med og/eller aspirerer til yrker som krever utdanning, men som aldri vil beherske norsk så perfekt at de på egen hånd kan skrive utredninger eller lengre vedtak. Leverandøren som særlig jobbet med kvalifiserte minoritetsspråklige, påpekte imidlertid at det finnes nisjer i arbeidslivet der ikke helt perfekt norsk kompenseres mer enn godt nok av at arbeidstakeren behersker andre språk. I for eksempel asylmottak og andre deler av innvandringsadministrasjonen vil det å beherske språket til nyankomne innvandrere være en betydelig fordel. Mange høyt utdannede minoritetsspråklige behersker dessuten andre store språk som engelsk, fransk, spansk eller arabisk i tillegg til morsmålet sitt. Med slike kvalifikasjoner spiller det mindre rolle at arbeidstakeren gjør en del skrivefeil på norsk. Informanten fortalte dessuten at mange høyt kvalifiserte innvandrere var sterkt motiverte for jobber innen innvandringsfeltet: «De vil jobbe med folk fra samme språkområde, hjelpe dem, gi noe tilbake fordi de har fått muligheten her ...» (instruktør, kursleverandør).

Problematikken omkring språk som hinder i arbeidslivet er sammensatt. Man skal ikke bare kunne språk, man skal kunne riktig språk – det språket man trenger for å fungere i hverdagssituasjoner og på arbeidsplassen. I noen jobbsituasjoner kan det å snakke med aksent være tilstrekkelig til at man blir avvist, i andre deler av arbeidsmarkedet kompenseres manglende norskkunnskaper av andre kvalifikasjoner. Leverandørene lufter tanken om at den norskopplæringen nyankomne innvandrere får, ikke helt er den de trenger for å komme raskt over i arbeid, og at språktestene ikke nødvendigvis

måler evnen til å fungere i arbeidslivet. Videre etterlyser de en bevissthet omkring hvilke jobber som realistisk sett er tilgjengelige for personer med innvandrerbakgrunn, og særlig om hvilke begrensningene som gjelder for dem som har kommet til Norge i voksen alder og aldri vil snakke og skrive norsk perfekt.

Forståelse for norsk arbeidsliv

Diskusjonen om språk gled i flere av intervjuene lett over i en diskusjon om språk og kulturforståelse og i neste omgang om problematikk omkring det å forstå kodene og de uformelle reglene i norsk arbeidsliv. Flere av informantene hos kursleverandørene framhevet dette som en hovedutfordring og noe de jobbet svært mye med. I noen tilfeller kunne det dreie seg direkte om språk og norske uttryksmåter:

Nå nylig var det ei som kom og sa at «I går sa de at jeg skulle jobbe på gulvet». Hun forsto ingenting. På gulvet, liksom? Så ble det et tema, hva betyr det «å jobbe på gulvet». Det er språk, ikke grammatikk, men uttryksmåte. (Instruktør, kursleverandør)

Flere av informantene hadde tilsvarende historier om kursdeltakere som kom tilbake fra praksis med opplevelser som de hadde behov for å snakke om. Den fortsatte opplæringen under praksisperioden som de fleste kursene legger opp til, ble sett på som veldig verdifull nettopp fordi det var en arena for å ta opp slike ting. Fordi kursdeltakerne på denne måten kunne lære av hverandres opplevelser, ble dette sett på som et viktig supplement til den individuelle oppfølgingen på praksisplassen.

Informantene ga mange eksempler på «taus kunnskap» som majoritetsbefolkningen tar for gitt i et arbeidsforhold, men som for mange minoritetsspråklige oppleves som fremmed. De følgende sitatene gir noen eksempler:

Det er så mye vi som har vokst opp her, ser på som selvfølgelig, som ikke er det for veldig mange. ... Bare for å ta et eksempel, er du ansatt og snakker med din leder i Norge, så skaper det tillit viss du og sier litt om ting du ikke helt mestrer. Du sier hva du er flink til, men og hva du har utfordringer med. Du skal ikke lenger enn til Tyskland, Polen, der sier de ingenting om sine utfordringer. Og synet på lederen, altså, det at du kan være venn med lederen, at dere kan være kompiser, at lederen ikke er farlig og ikke bare kan si deg opp ... Det er veldig nytt for de fleste. (Instruktør, kursleverandør)

Det går mer på hvordan du oppfører deg i forhold til det å ta plass. Ikke sant, noen gjør seg mindre enn de er, det er utfordrende. ... Du trenger ikke si så mye unnskyld, og rett deg opp, og ... Og så en annen ytterlighet, en mann fra et annet land som er vant til å ha ledelse, som gjerne tar litt for mye plass igjen. (Instruktør, kursleverandør)

Vi prøver å formidle hvordan folk vil reagere på dem i ulike situasjoner, og at de ikke må tro at ... altså, hvis du kommer på jobb og ingen sier noe, de bare ser på klokka, at det er greit! Og formidle hva som er vanlig høflighet, hvilket språk skal du bruke for å vise at du er høflig ... (Instruktør, kursleverandør)

Vi snakker mye om det, for at de ikke når de kommer ut i praksis, skal bli sittende og vente på at noen skal komme og gi dem noe å gjøre. Da virker man som man er tiltaksløs, men det er rett og slett fordi man ikke forstår kodene. De opplever at de er høflige og ikke skal forstyrre sjefen, mens sjefen lurte på, hvor blir det av denne ... (Instruktør, kursleverandør)

I norsk arbeidsliv forventes det at man kommuniserer med sjefen, gjerne er litt kompis på tvers av hierarkiet, er tydelig uten å ta for stor plass, kommer presis, forstår reglene for høflighet og tar initiativ. Alt dette er et skjult pensum som minoritetsspråklige har behov for å få forklart, få diskutere og få forklaringer på etter hvert som de gjør egne erfaringer. Kursleverandørene beskriver at dette er temaer de jobber svært mye med, og at både språkopplæring og bransjespesifikk opplæring knyttes til de usagte forventningene til oppførsel på arbeidsplassen. Dette påpekes også av de informantene som har fått direkte spørsmål om det er nødvendig og hensiktsmessig å ha egne kurs for minoritetsspråklige: Mange mener at dette er avgjørende nettopp fordi man på slike spesielle kurs kan bruke tilstrekkelig tid på å snakke om arbeidslivets uskrevede regler. Personer uten innvandrerbakgrunn ville kjede seg, sa en informant, om de måtte sitte gjennom så mange diskusjoner omkring temaer de stort sett oppfattet som selvsagte.

Arbeidsmarkedets struktur og arbeidsgiveres holdninger

Uansett hvor gode kurskonseptene er, og hvor godt instruktørene jobber, får de ikke formidlet deltakere til praksis eller jobb hvis ikke arbeidsgiverne vil. Særlig informantene hos en av kursleverandørene snakket om behovet for å jobbe rettet mot potensielle arbeidsgivere for å bevisstgjøre dem om nettopp de tingene de også jobbet med overfor kursdeltakerne: kulturforståelse og fleksibilitet. De jobbet med kursdeltakernes evne til å ta initiativ, men de snakket også med arbeidsgiverne om hvordan det i en del kulturer oppfattes som respektløst å «forstyrre sjefen», og at tilbakeholdenheten til praktikantene derfor ikke var uttrykk for tiltaksløshet. Kulturell forståelse går begge veier, og i en praksisperiode er det nyttig at også arbeidsgivere har en rimelig kunnskap om hvorfor praktikanten ikke alltid oppfører seg som forventet.

Bare én av informantene oppfatter arbeidsgiveres holdninger som et hovedproblem. Dette var en informant som hadde mye erfaring med å formidle kursdeltakere til en relativt spesialisert del av arbeidsmarkedet. En del av utfordringen denne informanten møtte, var at mange av kursdeltakerne hadde høyere utdanning, men da fra utdanningsinstitusjoner som var lite kjent i Norge. Hva kan man hvis man har denne mas-

tergraden? Hvilken kvalitet er det på dette universitetet i Somalia, Pakistan, Russland? Arbeidsgiverne blir usikre, mente informanten, og ville heller ansette en person med papirer fra norske universiteter og høyskoler: «BI, ja, der har jeg ansatt mange fra, de vet jeg hva kan.» Mye av aktiviteten på dette kurset gikk ut på å oppmuntre deltakerne til å komme seg ut og vise seg fram og demonstrere i praksis hva de kunne. Mange av kursdeltakerne kviet seg for å ringe arbeidsgivere, sa denne informanten, for da ville jo arbeidsgiveren høre hvor dårlige de var i norsk. Kursinstruktøren oppfordret dem da til å ringe arbeidsgiverne for å demonstrere hvor *gode* de var i norsk, ut fra tanken om at arbeidsgiver i utgangspunktet sannsynligvis antok at søkeren ikke kunne kommunisere på norsk i det hele tatt.

Det norske arbeidsmarkedet er kompetansekrevende (jf. NOU 2011:7). To av informantene hos kursleverandørene oppfattet det som et betydelig og økende problem at de ufaglærte jobbene forsvant. I det arbeidsmarkedet de skulle formidle til, krevde så å si alle jobber iallfall grunnleggende språkkunnskaper. Det fantes omtrent ikke produksjonsbedrifter å sende kursdeltakere til. En av informantene understreker dette:

Vi har også fått et arbeidsliv der det er få produksjonsbedrifter, få arbeidsplasser som ikke krever datakompetanse. Vi hadde [store bedrifter som er nedlagt], og vi ser at [eksisterende, store produksjonsbedrifter] får roboter ... Det er færre jobber, også på lager, nå. Dette kan ikke NAV løse alene. (Leder, kursleverandør)

Interessant nok ble dette problemet framhevet både i Oslo og i Rogaland, til tross for ganske forskjellig næringsstruktur de to fylkene imellom. Det at produksjonsbedriftene med store behov for ufaglærte produksjonsarbeidere forsvinner, er et utviklingstrekk begge steder.

En av informantene påpekte også den økte konkurransen om ufaglærte jobber som har oppstått i de senere årene, med økende innvandring fra EØS-området:

Nå er konkurransen for våre deltakere blitt tøffere også, i og med at vi har fått så mange flinke østeuropeere og søreuropeere og skandinaver! Det er veldig mange svenske i servicenæringen i Oslo, og mange flinke polske innen salg og service. Det merker våre minoritetsspråklige som kommer lenger borte fra. (Leder, kursleverandør)

Det varierte hvor aktivt kursleverandørene la opp til samarbeid med arbeidsgiverne/tilbyderne av praksisplasser. Bare én av leverandørene lot til å gjøre dette systematisk. De andre leverandørene kommenterte ikke dette, men flere understreket hvordan de var tilgjengelige for tilbyderne av praksisplasser og klare til å diskutere utfordringer løpende etter hvert som de oppsto. Til sjuende og sist er likevel kursenes oppgave å kvalifisere deltakerne for det norske arbeidslivet, og der kan man ikke alltid forvente at arbeidsgiverne forstår kulturforskjeller. Dette kan være bakgrunnen når flere kursleverandører jobber lite systematisk rettet mot arbeidsgiverne. Kursleverandørene

tok i stor grad også arbeidslivet i regionen og konkurransen deres deltakere møtte, for gitt. Dette ble ikke problematisert av flere enn én informant blant kursleverandørene.

Oppsummering

Hvordan informantene framstiller problematikken for minoritetsspråklige på det norske arbeidsmarkedet, avhenger i noen grad av hvor i systemet de sitter. De NAV-ansatte, både i tiltaksenheten og på lokalkontorene, framsto som særlig opptatt av hvordan NAV kunne jobbe bedre. De ønsket særlig å få til fornuftig kjeding av kurs og å få eierskap til prosessene hos brukerne. NAV-ansatte ga uttrykk for at språk var særlig sentralt og uttrykte frustrasjon over at de manglet de virkemidlene som trengtes for å «kjøre på med norskkurs». Informantene hos leverandørene var lite interesserte i NAVs interne prosesser utover det som handlet om innsøking av deltakere til ulike kurs (se kapittel 5). Disse informantene hadde erfaring med å følge opp deltakere i praksis og hadde derfor mye konkret kunnskap om akkurat hvor problemene oppsto. I likhet med NAV-ansatte snakket disse informantene mye om språk, men da i betydningen konkret, jobbrelevant hverdagsspråk. Videre understreket flere av disse informantene at det ikke er nok å lære ord, man må også forstå konteksten, virkeligheten språket forholder seg til. Kursleverandørenes diskusjon om språk gikk derfor lett over i en diskusjon av kultur- og arbeidslivsforståelse. Disse spørsmålene ble i langt mindre grad tatt opp av NAV-ansatte. Mye av kursinstruktørenes arbeid gikk ut på å hjelpe deltakere i praksis og arbeidsgivere til å forstå hverandre – å forstå hverandres normer om hva som oppfattes som god oppførsel, når man er respektfull, og hvordan forholdet mellom leder og ansatt skal være.

Det er en diskusjon i faglitteraturen om hva arbeidsgivere egentlig mener når de er opptatt av at ansatte må kunne «språk» (Rogstad 2000). Snakker de om evnen til å kunne kommunisere, eller snakker de snarere om kultur, forståelse av normer, det å kunne fungere i formelle og uformelle settinger i et arbeidsmiljø? Kursleverandørene ga inntrykk av at man ikke trenger å kunne svært mye norsk for å komme i gang – selv om man må ha et minimum effektivt ordforråd – men at problemene som faktisk oppstår, knytter seg til ulike forventninger og normer. Kursdeltakerne forsøker å opptre respektfullt, men arbeidslederne oppfatter dem som passive og sosialt hjelpeløse. NAV-ansatte har større avstand til arbeidsplassene kursdeltakerne skal inn i, og vektlegger i større grad selve språket.

Kvalifiseringsetatenes virkemåte og minoritetsspråkliges kompetanse kom opp gjentatte ganger og på ulike måter i intervjuene i dette prosjektet. Dermed er det påfallende at arbeidsgiveres holdninger og arbeidsmarkedets generelle virkemåte i liten grad ble tematisert. Nå spurte vi ikke eksplisitt etter dette i intervjuene, så vi har ikke

grunnlag for å si at dette *ikke* oppfattes som et problem. Vi har likevel påpekt at bare én informant på eget initiativ nevnte arbeidsgiveres skepsis til å ansette minoritetsspråklige. Dette var en informant som særlig jobbet med høyt kvalifiserte innvandrere, som mente at arbeidsgivere var skeptiske til å ansette noen med eksamen fra et lærested de ikke kjente. To av informantene – en i Oslo og en i Rogaland – nevnte stadig økende kompetansekrav i arbeidsmarkedet og konkurransen fra arbeidsinnvandrere.

Vi må anta at informantene tenker som de gjør om dette, fordi de snakker ut fra sin hverdag og de problemstillingene de jobber med. Informanter i NAV og hos kursleverandører kan gjøre mye for å utvikle måten de selv jobber på, og de legger mye energi i å motivere, støtte og kvalifisere minoritetsspråklige. Hvordan arbeidsmarkedet endrer seg i lys av arbeidsinnvandring og ny teknologi, får de ikke gjort noe med, og det er også begrenset hva de isolert sett kan gjøre med inngrodde holdninger blant arbeidsgivere generelt. Sett fra informantenes ståsted er det hjelpeapparatets virkemåte og minoritetsspråkliges kvalifikasjoner som er de interessante variablene. Informanter med et annet ståsted ville gitt et annet inntrykk. Dette kommer klart til uttrykk i studien til Djuve og Tronstad (2011), der arbeidsgiveres holdninger framheves som en hovedutfordring av mange informanter.

I gjennomgangen av kravspesifikasjonene til kursene noterte vi at kursene i Oslo er opptatt av at deltakerne skal lære å forstå norsk arbeidsliv og arbeidslivskultur, mens dette ikke er eksplisitt uttrykt i kravspesifikasjonene i Rogaland. Vi antydte at slik kulturspesifikk kunnskap kanskje var mindre relevant i Rogaland, som har et mer internasjonalisert arbeidsliv. Etter informantintervjuene sitter vi igjen med et annet inntrykk: Også i Rogaland vektlegger informantene kulturforståelsen sterkt. Særlig hos kursleverandørene var dette helt klart. Kursleverandørene jobbet med dette innenfor de kurskonseptene de hadde, og tematiserte ikke at dette ikke var eksplisitt i kravspesifikasjonen. Dette kan like fullt forstås som et problem knyttet til kvaliteten ved kursene i Rogaland: Kulturforståelse oppleves klart som en utfordring av aktørene som jobber tett på feltet, men dette gjenspeiles ikke i kravspesifikasjonen som bestemmer innkjøp av kurs. Dette kan i gitte situasjoner føre til at kursene blir mindre relevante enn de kunne vært, minoritetsspråkliges utfordringer tatt i betraktning.

4 Kvalitet i utvelgelsen av kursene

Et kjernespørsmål i dette prosjektet er hvordan kvaliteten i AMO-kurs for minoritets-språklige sikres. Anskaffelsesprosessen er sentral i dette: Det er på denne måten NAV avgjør hvilke kurs som skal implementeres, og hvilke leverandører som skal gjøre jobben. Dette kapitlet beskriver hvordan tiltaksenhetene i NAV avgjør hvilke kurskonsepter de skal prioritere, og hvordan anskaffelsesprosessen foregår. Vi ser både på dokumentene fra anskaffelsesprosessen, som vi har fått tilgang til gjennom NAV (jf. kapittel 2), og på hva informanter i tiltaksenhetene og hos kursleverandørene sier om anskaffelsesprosessen. Endelig ser vi kort på hva kursleverandørene sier om utfordringene med å bygge opp og beholde fagmiljøer i lys av NAVs anskaffelsespraksis. Det overordnede spørsmålet for kapitlet er: Er anskaffelsesprosessene for kursene egnet til å sikre best mulig kvalitet?

Konseptutvikling

Prosessene knyttet til konseptutvikling og anskaffelser følger i stor grad samme prinsipp i Oslo og Rogaland. Intervjuene viser at konseptene blir formet ut fra en kombinasjon av ønsker fra fylket, ønsker fra lokalkontorene og de tiltaksansattes egne vurderinger. I både Oslo og Rogaland har NAV på fylkesnivå formelt sett siste ordet i avgjørelsen om hvilke konsept som skal utlyses. Som tidligere nevnt kan det likevel virke som om NAV Fylke i Rogaland har større innflytelse enn NAV Fylke Oslo reelt sett. De ansatte er imidlertid vage i beskrivelsen av hvordan fylkets føringer faktisk kommer til uttrykk i praksis, og i Oslo gir de uttrykk for at tiltaksenheten i realiteten kan utforme konsepter etter hva de selv mener er hensiktsmessig. I Rogaland gir de ansatte uttrykk for at de kanskje ville utarbeidet flere konsepter for minoritetsspråklige dersom de hadde mulighet, selv om de synes det eksisterende tilbudet til dels er bra:

Altså, det er tilfredsstillende på ett nivå, at vi i hvert fall har noe, vi har dekket liksom sånn geografisk, har vi dekket rimelig bra (over fylket). Men det er helt klart at jeg skulle nok av og til ønske at jeg kunne fått friere tøyler til å si dette er vi nødt til å ha, og så skaffe det. For det at du ser av og til at det er grupper som du ser går igjen og igjen, og søren, nå har vi ikke det kurset der, for dem. (Ansatt, tiltaksenhet)

Evalueringer fra tidligere kurs med lignende konsepter er viktige grunnlag når et konsept skal utvikles. Ansatte ved tiltaksenhetene forteller at de gjerne inviterer ressurspersoner fra lokalkontorene som har spesiell kunnskap om et aktuelt konsept eller en sentral målgruppe. I Oslo har de også benyttet nettbaserte undersøkelser for å få innspill fra ansatte lokalt. I tillegg blir innspill fra fagforeninger og arbeidsgivere brukt for å finne ut hva som kreves i et yrke «akkurat nå». Kurskonseptene skal reflektere mulighetene på arbeidsmarkedet og mulighetene hos brukergruppa, og arbeidsmarkedsstatistikk er derfor viktig. Ansatte i Rogaland forteller i tillegg at de ofte søker i systemet etter lignende konsepter i andre fylker når de skal utforme kravspesifikasjonen. Erfaringer andre har gjort, har stor verdi. Ettersom regelverket for offentlige anskaffelser begrenser anskaffernes mulighet til å bruke tidligere erfaring med tilbyder i selve utvelgelsen av tilbudene, er det desto viktigere å legge forkunnskaper til grunn *før* konseptet blir utlyst og konkurransen er i gang. På denne måten er det mulig å få de tilbudene og tilbyderne man ønsker, med i konkurransen. Samtidig legger regelverket klare begrensninger på mulighetene for å endre konseptet etter at konkurransen er over. Det er dermed et poeng at kravspesifikasjonen ikke er for bombastisk:

Men det er relativt sjelden at vi bruker, vi prøver jo å tenke godt igjennom ting vi utlyser. Det er relativt sjelden at vi føler behov for å gjøre noe ordentlige endringer, da. Men vi har også blitt obs på å være mye mer forsiktig med å bruke «skal». Ikke sant. At da har du jo låst det veldig. Så det er jo mange måter å gjøre ting på. (Ansatt, tiltaksenhet)

Tiltaksenhetene redegjør for ulike kommunikasjonsarenaer der det er mulig for ansatte ved lokalkontorene å komme med innspill til kurskonsepter. Det arrangeres møter en gang i måneden der leder eller annen kontaktperson kan delta. Her kan lederen ta med seg innspill fra ansatte ved sitt eget kontor. Videre besøker ansatte ved tiltaksenhetene lokalkontorene med jevne mellomrom, selv om dette ikke er ofte. Ansatte i tiltaksenhetene mener derfor tydelig at de er mottakelige for innspill fra lokalkontorene. Samtidig er det stor variasjon i hvordan ansatte ved lokalkontorene forholder seg til denne muligheten. Noen er ikke klar over at det er mulig å påvirke konseptene, og det er påfallende hvor ulikt lokalkontorene oppfatter sine muligheter for å komme med innspill. Av intervjuene kommer det fram at to kontorer er svært fornøyde med samarbeidet, og de kommer med flere konkrete eksempler på at de har bidratt med sine synspunkter i utviklingen av kurskonsepter. Informantene ved de to andre kontorene har imidlertid færre positive erfaringer med dette. Intervjuene viser at innspill når det gjelder utvikling av nye kurskonsepter og tilbakemeldinger angående eksisterende konsepter, i stor grad er to sider av samme sak. Dette er i tråd med funnene i Sandbæk og Djuve (2012). Sitatene under illustrerer variasjonen, og det første illustrerer betydingen av kommunikasjon internt på kontoret:

Jeg vet ikke helt hvor jeg skal gi tilbakemelding. Men jeg er dårlig på det, jeg kunne lett gitt tilbakemelding til tiltaksansvarlig [ved lokalkontoret], men jeg gjør ikke det. (Ansatt, lokalkontor)

Jeg har inntrykk av at vi har veldig godt samarbeid, de er lette å samarbeide med, sender mail til dem hvis det er noe, kontakter dem, og de har gehør for det vi har å si. Jeg har ikke hørt om noen problemer, nei. (Ansatt, lokalkontor)

Dette står i kontrast til beskrivelsen fra ansatte ved tiltaksenhetene, som forstår kommunikasjonen som god. Samtidig bekrefter de at dialogen er noe varierende etter hvilket kontor det er snakk om. I Oslo kan dette i stor grad forklares av størrelsen på NAV-systemet. Oslo har 15 kontorer, og AMO-kurs er et mye brukt tiltak ved flere av disse. Mange ansatte og mye gjennomtrekk kan gjøre det vanskelig å holde seg orientert om de mulighetene som finnes, og det kan være utfordrende for tiltaksenheten å passe på at absolutt alle får mulighet til å komme med innspill, særlig når dette i stor grad vil gå gjennom leder og sannsynligvis vil kreve god kommunikasjon internt på kontoret.

Et viktig poeng er at tiltaksenhetene faktisk ønsker innspill fra lokalkontorene om hvilke kurskonsepter som kan være nyttige. De vil imidlertid at dette skal gå gjennom leder. Muligheten for å komme med innspill er dermed sårbar for kulturen på det enkelte lokalkontoret og kommunikasjon mellom leder og ansatt. Ikke alle er klar over at de har denne muligheten til å komme med innspill. Andre igjen bruker muligheten systematisk.

Anskaffelsesprosessen: fire kurs

Når NAV har bestemt hvilke kurskonsepter det skal satses på, er neste skritt å utforme en kravspesifikasjon og legge kurset ut til konkurranse. NAV henter inn tilbud etter prosedyrene for offentlige anskaffelser, det vil si at konkurransen lyses ut, og at ulike tilbydere melder sin interesse og skisserer hva de kan tilby. NAV gjennomgår tilbudene og kaller inn de mest interessante tilbyderne til forhandlinger. Forhandlingene kan gjennomføres i en eller flere runder. Hensikten er at NAV skal få et best mulig grunnlag for å velge de mest hensiktsmessige kursene.

Hvilke kurs som er utvalgt som «caser» i denne studien, er redegjort for i kapittel 2. Der presenterte vi også noen hovedtrekk ved kursene, som hvem de retter seg mot, og hvordan kursoppleggene er. I kapittel 3 gikk vi gjennom kravspesifikasjonene med vekt på hvilke problemforståelser disse gir uttrykk for. En hovedkonklusjon etter denne gjennomgangen var at det i alle kursene legges betydelig vekt på individuell tilpasning og individuell oppfølging, som speiler en forståelse av hvor mangfoldig denne målgruppa er. For øvrig var arbeid med språk og motivasjon grunnleggende i alle

kursene, mens det varierte i hvilken grad kravspesifikasjonene fokuserte på kultur- og arbeidslivsforståelse. Dette var derimot nøkkelpunkter i intervjuene med informanter hos kursleverandørene.

Vi ønsket å få et nærmere innblikk i hvordan NAVs utvelgelse av kurs foregår. For å få innsikt i dette gjennomgikk vi evalueringsrapportene fra de fire konkurransene knyttet til case-kursene. Antallet deltakere i disse prosessene varierte fra to til elleve. Hvordan vurderer NAV de ulike kurskonseptene mot hverandre? Hvilke sider ved tilbudene ser de mest på? I vurderingene er det særlig et interessant forhold mellom fleksibilitet på den ene sida og oppfatninger av kvalitet på den andre. Dette kan forstås som et spenningsfelt: Man ønsker på den ene sida fleksibilitet. Målgruppa er sammensatt, og det kan være mange veier til målet. På den andre sida har NAV åpenbart et sett av kvalitetsindikatorer og en formening om hva målgruppa har bruk for basert på etatens arbeid med marginaliserte grupper gjennom en lang periode.

Det er en reell spenning i forholdet mellom åpenhet/fleksibilitet og relevans/kvalitet, og det er fallgruver på begge sider. For mye vekt på NAVs oppfatning av kvalitet og relevans kan føre til at NAV framstår som rigid, og at gode kurs avvises fordi de ikke oppfyller det som til enhver tid er gjeldende lære i NAV. For mye vekt på åpenhet og fleksibilitet kan føre til at prosessen får innslag av vilkårlighet, og at NAVs vurdering blir for farget av leverandørenes evne til å opptre som selgere. Gjennomgangen av dokumentene fra anskaffelsesprosessen vil gi et innblikk i hvor NAVs anskaffere plasserer seg i dette landskapet.

Tildelingskriterier og prosedyrer i utvelgelsen av AMO-kurs

Det følger av regelverket for offentlige anskaffelser at det før konkurransen utlyses, skal være avklart hvilke faktorer som skal bedømmes i vurderingen, og hvordan disse vektas mot hverandre. Virkemiddelenhetene i Oslo og Rogaland ser hovedsakelig etter det samme, men organiseringen av kriteriene og vektingen av dem er forskjellig. Tildelingskriteriene og hvordan de vurderes i forhold til hverandre, varierer også fra ett kurskonsept til et annet. I Oslo ble fem sentrale kriterier vektlagt i de prosessene vi har sett på:

1. Tilbudte instruktørers faglige kvalifikasjoner og praktisk pedagogiske erfaring (10 prosent)
2. Gjennomføring av faglig innhold og organisering (25 prosent)
3. Pedagogiske metoder (15 prosent)
4. Besvarelse av kravspesifikasjon for øvrig (10 prosent)
5. Pris (40 prosent)

I Rogaland er kriteriene og den tilhørende vektingen slik:

1. Pris (30 prosent)
2. Kvalitet (60 prosent)
3. Forbehold til kontrakt (10 prosent)

«Kvalitet» i Rogaland omfatter i Kurs I (a) tilbudte instruktørers faglige og pedagogiske kvalifikasjoner, (b) faglig innhold, (c) metodikk og (d) kjennskap til det regionale markedet innenfor [den aktuelle] bransjen. I vurderingen av tilbudene til Kurs II framheves (a) tilbudte instruktørers faglige og pedagogiske kvalifikasjoner, (b) pedagogisk opplegg, (c) tjenesteinnhold, (d) besvarelse/oppfyllelse av kravspesifikasjonen og (e) evne til å gjennomføre tilsvarende leveranser. Med litt ulike formuleringer tilsvarende Rogalands kriterium (2) dermed i grove trekk Oslos kriterium (1)–(4). Oslos utforming av kriteriene med intern vekting mellom kvalitetskriteriene fordrer imidlertid en mye mer fingradert evaluering. Dette gjenspeiles i diskusjonen nedenfor, der gjennomgangen av kursene i Oslo har krevd vesentlig mer plass enn gjennomgangen av kursene fra Rogaland.

Også utformingen av scorene varierer mellom de to regionene. I Oslo kan konkurransen om kurs være relativt skarp: Et av kurskonseptene vi har sett på, hadde elleve tilbydere, mens det andre hadde tre. Prosedyren i Oslo er at NAV lager en evalueringsrapport for de innkomne tilbudene. Evalueringsrapporten gjennomgår de fem hovedpunktene og gir en score for hvert enkelt. Scoringene varierer fra 1 til 10, der 10 er det beste. Tilbudene scores på de fem kriteriene før forhandling og på nytt etter hver forhandlingsrunde. Scoringen av pristilbudet gjøres skjematisk, der tilbyderens foreslåtte pris normeres mot den laveste prisen som er tilbudt i konkurransen. En enkel formel som brukes til dette formålet, er $(\text{laveste pris} * 10) / \text{tilbudt pris}$. De andre fire dimensjonene scores etter skjønn. Kravene i utlysningen (kravspesifikasjonen) vektlegges, men spørsmålet om hvordan de ulike elementene skal vektes eller prioriteres, blir avgjort individuelt. En problemstilling for denne dokumentgjennomgangen blir å se på hvordan dette skjønnutøvet, og hvordan ulike faktorer knyttet til instruktører, metoder osv. vektes mot hverandre i en totalvurdering.

Konkurransen om AMO-kurs er mindre i Rogaland enn i Oslo: Den ene anskaffelsen i Rogaland hadde fire tilbydere, den andre to. I konkurransen med fire tilbydere diskuteres tilbudene i anskaffelsesprotokollen, scorene settes, og total score beregnes. Skalaen går fra 1 til 4, der 4 er høyest, og scoren 4 gis konsekvent til det beste tilbudet. Pristilbudene normeres ikke mot laveste tilbud, i stedet rangeres de fra lavest til høyest (laveste tilbud får karakteren 4). I konkurransen med to tilbydere brukes ikke skalaen, og der vises heller ikke til hvor viktige de ulike kriteriene er. Vurderingen av de to tilbudene later til å ha skjedd mer uformelt. Valget av det ene tilbudet framfor det andre er eksplisitt begrunnet, men det er ikke beregnet scorer. Det er altså ikke

nødvendigvis helt faste maler for hvordan begrunnelsene skal utformes, iallfall ikke når konkurransen er liten.

I resten av dette kapitlet gjennomgås NAVs vurderinger av de ulike tilbudene som forelå etter kursutlysingene.

Kurset «Praksisbasert opplæring for minoritetsspråklige» i Oslo

Et av kurskonseptene som er valgt ut for nærmere gjennomgang, er et lavterskeltilbud som gjennomføres i Oslo. Kurset ble utlyst under navnet «Kvalifisering av minoritetsspråklige for arbeidsmarkedet gjennom styrking av basisferdigheter», men skiftet senere navn til «Praksisbasert opplæring for minoritetsspråklige» (se kapittel 2). Det meldte seg elleve tilbydere til denne utlysningen, som gjaldt en rammeavtale for 2011 og 2012 med mulighet for forlengelse fram til 2014. Seks av disse ble innkalt til forhandlinger, tre av dem ble innkalt til andre gangs forhandling. Det ble utarbeidet scoreskjema før forhandling, etter første forhandling og endelig etter andre forhandling. Scorene forandret seg for de fleste leverandørene på de fleste områdene gjennom forhandlinger, og rangeringen av leverandører endret seg dermed også etter forhandlinger. Den leverandøren som til sist fikk oppdraget etter to forhandlingsrunder, hadde tredje høyeste poengsum i første runde, men rykket opp til «førsteplass» etter den første forhandlingsrunden og holdt denne plasseringen, men oppnådde en enda høyere score etter andre forhandlingsrunde. Dette illustrerer at forhandlingene er reelle der det foreligger flere aktuelle tilbud, og at forhandlingene er en sentral del av innsalgsprosessen.

Leverandørene kan samlet oppnå ti poeng, der maksimalt fire poeng kan komme fra et gunstig pristilbud. I den første vurderingsrunden varierte samlescorene etter vektning fra 5,20 til 7,72. Dette er en begrenset variasjon som indikerer at ingen av tilbudene ble vurdert som svært dårlige, men heller ingen som svært gode. Etter første forhandling hevet den beste leverandøren scoren til 8,60, og denne ble justert opp til 9,23 etter andre forhandling. At denne leverandøren nå ga best pris, bidro til dette resultatet, men denne leverandøren ble vurdert som best også på de rene kvalitetsindikatorene. Etter to forhandlinger, der tilbudet ble justert underveis, nærmet den foretrukne leverandøren seg altså «full score».

Ved gjennomlesing av NAVs evalueringsrapport for konkurransen er det klart at NAV vurderer både kvaliteten på søknaden og kvaliteten på det foreslåtte kurset. Leverandører som ikke evner å vise på en overbevisende måte at de har et konkurransedyktig tilbud, når ikke opp i konkurransen. Konkurransen blir dermed både en konkurranse i profesjonalitet i søknadsskriving og i å gi et kvalitetsmessig godt tilbud. Flere steder i de originale vurderingene av tilbudene påpekes det uklarheter som det presiseres at må avklares i forhandlinger. Noen steder later dette til å være rene uklarheter, andre steder bærer kommentarene preg av at NAV mener at leverandøren faktisk gir et for svakt tilbud, men åpner for at tilbyderen kan styrke dette inntrykket gjennom forhandlinger.

Dette kommer fram gjennom formuleringer som: «Det anses derimot som usikkert om kompetansen innen språkopplæring ivaretar kravene på dette området fullverdig. Språkopplæring er et sentralt element i kurset og kompetansen på dette området må tematiseres i en eventuell forhandling» (Evalueringsrapport «Kvalifisering av minoritetsspråklige for arbeidsmarkedet gjennom styrking av basisferdigheter», s. 44).

Det framgår av kravspesifikasjonene at kravene til kurstilbudet er omfattende. Kurset skal både omfatte grunnleggende teoriopplæring, ikke minst i norsk språk, og praksis. I tillegg legges det stor vekt på å styrke og utvikle kursdeltakernes motivasjon og opplevelse av mestring.

Som nevnt er evalueringsrapporten med forhandlingsprotokoll et omfattende dokument. Nedenfor gjennomgås NAVs kommentarer til de elleve tilbudene på hvert av de fire områdene. Hensikten med denne gjennomgangen er å anskueliggjøre hva som er viktigst for NAV i vurderingen, og hvilke løsninger som anses som hensiktsmessige i et kurs av denne typen.

Kriterium 1 Tilbudte instruktørers faglige kvalifikasjoner og praktisk pedagogiske erfaring dokumentert gjennom vedlagt CV samt presentasjon i forhandlinger

Det første kriteriet som diskuteres i NAV Oslo, er kvaliteten på instruktørgruppa. Her framheves to sentrale krav: Instruktørene skal ha kompetanse på (1) kompetansehevende aktiviteter og (2) på innsalg og veiledning knyttet til praksisdelen. Dette er kursets to hovedaktiviteter. I tillegg framheves kravet om å ha gjennomgående erfaring med målgruppa, altså voksne minoritetsspråklige. Vurderingen av instruktørkorpset til de elleve tilbyderne er vist i tabell 4.1 på neste side. For de seks leverandørene som ble innkalt til forhandlinger, vises også endringer i scorer etter forhandlingene.

Gjennomgangen bekrefter at de dimensjonene NAV ser etter, er kompetanse på hovedområdene og erfaring med målgruppa. Gjennomgående later det til at praktisk erfaring vektet tyngre enn formell kompetanse (utdanning), men begge deler omtales der det er relevant. Antallet instruktører later til å tillegges mindre vekt: Leverandør 2, som tilbyr tjue instruktører, og leverandør 10, som tilbyr fire, har fått samme score. Antallet må likevel være over et minimum: I omtalen av leverandøren som kun tilbyr to, sies det eksplisitt at to er for lite. Dette tematiseres også som en bekymring om leverandøren som tilbyr fire instruktører – også dette er for lite til å gjennomføre parallelle kurs.

Det er vanskelig å få klart grep om hva, om noe, som veier tyngst av erfaring med veiledning/innsalg (praksis) og erfaring med styrking av kompetanse (teori). For eksempel har to tilbydere (1 og 6) endt på karakteren 6,5 for forhandling. Leverandør 1 vurderes som sterk på veiledning/innsalg, men svak på kompetanseheving. Leverandør 6 har motsatt profil – faktisk vurderes leverandør 6 som sterk kun på kompetanseheving innen IT, mens språkopplæringen er et mer usikkert kort. Leverandør 2, 3 og 10 har alle fått scoren 7: Leverandør 2 er svært sterk på teori, men et usikkert kort når det gjelder

Tabell 4.1 Vurderinger av instruktørgruppene, Praksisbasert opplæring for minoritetsspråklige.

Tilbud	Instruktørene	Score
1	12, avklarte roller. Noen med erfaring fra rekruttering og HR, andre med undervisning på jobbsøkerkurs. Usikkert om kompetansen på undervisning i basisferdigheter er god nok. Formell kompetanse av varierende relevans.	6,5
1. forhandling	Supplerte instruktører med undervisningskompetanse, men NAV fortsatt usikre på om kompetansen var sterk nok.	7,5
2. forhandling	Seks nye instruktører med kompetanse innen undervisning på basisferdigheter	9,0
2	20, mangler plan for hvordan disse skal disponeres. Svært god kompetanse på kompetansehevende aktiviteter, mer usikkert mht. veiledning og innsalg. Omfattende formell kompetanse innen pedagogikk og erfaring med målgruppa.	7,0
3	12, stort sett avklarte roller. Omfattende erfaring med målgruppa. CV for nøkkelperson på språkundervisning mangler, generelt mindre kompetanse på undervisning enn på veiledning. Formell kompetanse delvis relevant, meget relevant for noen instruktører. En del instruktører er bundet opp i annet kurskonsept, uten at dette er tematisert i søknaden. Det må avklares om disse reelt er tilgjengelige.	7,0
1. forhandling	Styrket team på norskopplæring og kompetansehevende emner. Styrket inntrykk av instruktørgruppas kompetanse, men fortsatt noe usikkert om gruppa reelt var tilgjengelig.	8,5
4	7, uavklarte roller. Flertallet har god kjennskap til målgruppa, men usikkerhet om kompetansen på kompetansehevende aktiviteter. Særlig mangler kompetanse på språkopplæring.	5,0
5	20, greit avklarte roller. Omfattende erfaring med veiledning, men ikke med denne målgruppa. Også usikkerhet om erfaring med innsalg av målgruppa. God kompetanse på aktivitetene i læreplanen, men bekymringsfullt at undervisning i norsk ikke ivaretas av sterkere kvalifiserte instruktører.	6,0
1. forhandling	Fjernet usikkerhet mht. erfaring med målgruppa, men fortsatt uklart om erfaring med innsalg av arbeidskraft. Utfordringen knyttet til norskopplæring ikke helt tilfredsstillende løst.	7,0
6	5, avklarte roller. Svært god kompetanse på kompetansehevende aktivitet IT, men usikkert om kompetansen på språkopplæring er god nok. Utdanning og praktisk kompetanse på voksenopplæring, men kompetanse på veiledning og innsalg bør styrkes ytterligere.	6,5
7	10, greit avklarte roller. Meget god kompetanse innen aktivitetene. Enkelte instruktører med meget relevant utdanning og erfaring innen kompetansehevende aktiviteter, andre kompetanse på veiledning og innsalg.	8,0
1. forhandling	Instruktørene framsto som passive. Ingen ny informasjon.	8,0
8	2, ingen diskusjon av roller. To anses å være for lite, uaktuelt å gjennomføre parallelle kurs. Begge utdanning innen språk og pedagogikk, en også noe på veiledning og innsalg. Usikker kjennskap til bransjefelt.	4,0
9	9, ingen diskusjon av roller. Erfaring med veiledning og innsalg, men lite på kompetansehevende aktiviteter. Bare en har større grad av undervisningserfaring.	5,0
10	4, grei avklaring av roller. Likevel for få til å gjennomføre parallelle kurs. Til dels svært god kompetanse på kompetansehevende aktiviteter, en instruktør svært god kompetanse på veiledning. Svak erfaring med innsalg.	7,0
1. forhandling	Etterlevert CV-er for nye instruktører med erfaring innen rekruttering, ledelse og salg og styrket norskopplæring.	8,0
2. forhandling	Ingen ny informasjon.	8,0
11	9, noe uklart om disponering. Meget god kompetanse innen veiledning og innsalg. Godt egnet til å ivareta flertallet av aktiviteter på kurset, men mangler spesialkompetanse på språkopplæring.	6,0
1. forhandling	Etterleverte CV til instruktør med kompetanse i norskopplæring	7,5
2. forhandling	Ingen endring, score opprettholdt	8,0*

* Teksten sier at scoren ikke endres, men tallscoren er likevel økt med 0,5 poeng.

veiledning og innsalg. Leverandør 3 har mindre kompetanse på undervisning enn på veiledning. Leverandør 10 er sterk på kompetansehevende aktiviteter og veiledning, men har svak erfaring med innsalg. Ulike profiler gir altså samme score.

Leverandørene som ble invitert til forhandlinger, leverte nye CV-er og styrket teamene med flere instruktører. Styrkingene var i de fleste tilfellene strategiske og hadde klart til hensikt å styrke teamene på de punktene som ble vurdert som svake i første vurdering. Dermed mobiliserte leverandør 1 nye instruktører med undervisningskompetanse, leverandør 3 styrket teamet på kompetansehevende emner, leverandør 10 etterleverte CV-er for instruktører med omfattende kompetanse innen rekruttering, ledelse og salg, og leverandør 11 styrket kompetansen på norskopplæring. Om disse strategiske styrkingene var tilstrekkelig til å rydde NAVs tvil av veien, varierte, som vist i tabell 4.1.

I utvelgelsen av kursleverandør er NAV opptatt av om de foreslåtte instruktørene reelt er tilgjengelige for kurset. Det kan anes at det ligger til grunn en erfaring med at leverandører av og til tilbyr svært gode medarbeidere, for senere å melde at disse dessverre må erstattes med noen med svakere kvalifikasjoner. NAV har en bred portefølje av kurs og må antas å ha en viss oversikt over hvilke andre kontrakter leverandørene er bundet opp i. Til sjuende og sist er dette likevel et spørsmål om tillit mellom NAV og leverandørene som får oppdragene. Dokumentstudien alene gir ikke informasjon om leverandørene faktisk stiller med de instruktørene som forespeiles ved kursstart, men NAV er en stor innkjøper som sannsynligvis vil ha en sterk forhandlingsposisjon hvis leverandørene ikke stiller med den besetningen som ble forespeilet.

Kriterium 2 Gjennomføring av faglig innhold og organisering

Det andre kriteriet som gjennomgås fra Oslo-materialet, er gjennomføring av faglig innhold og organisering. Her legges det vekt på at både teoriundervisningen og praksisdelen skal være solide. Opplegget for opplæring under praksisperioden vurderes også grundig. Endelig holder NAV, som tabell 4.2 (på neste side) vil vise, klart fast på at deltakerne i kursene ikke skal bruke tid på å lete etter praksisplass selv. Her har leverandørene foreslått ulike opplegg, men NAV fastholder som et kvalitetskriterium at kursleverandøren skal finne praksisplasser. Detaljene i vurderingene av de ulike leverandørene er vist i tabell 4.2 (på neste side).

Diskusjonen av faglig innhold og organisering holder de ulike tilbudene opp mot kravspesifikasjonen, men legger særlig vekt på tre aspekter: for det første om teoridelen er tilstrekkelig solid, og om den er fleksibel nok. For det andre om deltakerne i kurset skal bruke tid på å lete etter praksisplass selv, eller om leverandøren skal ta ansvar for å finne praksisplasser. Det er presisert i kravspesifikasjonen at deltakerne ikke skal bruke kurs-tid på å lete etter praksisplass, men likevel foreslås dette av flere tilbydere. For det tredje legges det vekt på opplæringen i praksisperioden: om denne er organisert på en hensiktsmessig måte, og om tilbyderne skisserer opplegg som virker gjennomførbare.

Tabell 4.2 Faglig innhold og organisering, Praksisbasert opplæring for minoritetsspråklige.

Leverandør	Faglig innhold og organisering	Score
1	Innledende kartlegging. Godt opplegg for språkopplæring med vekt på arbeidslivets språk. Uklart om kan tilby differensiert norskopplæring. Aktiviteter som skal resultere i varig arbeid, omfattende beskrevet og vurderes som godt, men kanskje ambisiøst for målgruppe. Deltakere skal involveres i leting etter praksisplass. Opplæring i praksisdelen kunne vært mer utdypet.	6,0
1. forhandling	Ryddet opp i usikkerheten om tilbudet av tilpasset norskopplæring. Overbeviste om fokus på arbeidsretting av aktiviteten, «spisset» opplegget med klarere planer for kartlegging og opplæring. Presiserte at deltakerne ikke skulle bruke tid på å lete etter praksisplass og presenterte et klarere opplegg for opplæring i praksisperioden. Den organisatoriske løsningen for dette ble likevel fortsatt vurdert som noe svak.	7,5
2. forhandling	Utdypet punkter knyttet til organisering av alle deler av kurset. Mangler fortsatt noe på opplegg for dialog med arbeidsgivere.	8,5
2	Meget god beskrivelse av kompetansehevende aktiviteter, men svakere på aktiviteter som skal resultere i varig arbeid. Hensiktsmessige systemer for å få deltaker i arbeid, men usikkert om tilbyder vil gi videre opplæring mens praksis pågår. Noen uklarheter omkring organisering av teoridel, lite utdypet om organisering av praksisdelen.	4,0
3	Godt opplegg, god beskrivelse og begrunnelse. I hovedsak bevissthet om målgruppa, men enkelte deler av opplegget kan være mindre hensiktsmessig for målgruppa. Legger stor vekt på aktiviteter som skal resultere i varig arbeid, mindre på kompetansehevende aktiviteter. Setter av tid til at deltakerne selv skal lete etter praksisplass. Viser ikke godt nok hvordan videre opplæring under praksisdelen skal ivaretas. Presenterer flere metoder for å styrke muligheten for ansettelse i bedriften der man har praksisplass, noe som vurderes positivt.	6,0
1. forhandling	God presisering av aktivitetene i teoretisk del. Opplæringen i basisferdigheter ble fortsatt ansett som mindre sentral enn ønskelig, og det var stadig satt av tid til å lete etter praksisplass. Leverandøren argumenterte i forhandlingene for at det var fordeler forbundet med å la deltakere finne praksisplass selv. Opplæringen i praksisdelen framsto fortsatt som diffus.	6,5
4	Tilbudet er noe kortfattet og generelt og inneholder noen aktiviteter som vurderes som lite hensiktsmessige. Tilbyder skal finne praksisplass etter dialog med deltaker og vil ha kontinuerlig dialog med deltaker og praksisplasstilbyder. Kun en dag i uka med opplæring i praksisperioden vurderes som lite hensiktsmessig.	4,5
5	Innledende kartlegging. Opplæring organisert i fire moduler, det varierer hvor hensiktsmessige disse later til å være. Det faglige innholdet i noen moduler er noe uklart. Praksisdelen anses som hensiktsmessig. Tilbyder vil finne praksisplass etter dialog med deltaker og presenterer overordnet opplegg for opplæring under praksis. Gruppeundervisning og oppfølging. Opplegget kunne vært utdypet.	4,5
1. forhandling	Styrket innholdet i faglige del. Ikke klart nok at norskopplæring er arbeidsrettet. Vil organisere opplæring som temasamlinger, som ble oppfattet som hensiktsmessig, men gjensto spørsmål knyttet til organiseringen av disse. Også uklarheter knyttet til opplæringen i praksisperioden.	6,0
6	Omfattende og grundig presentasjon. Meget hensiktsmessig bruk av kompetansemål. Mye godt om kompetansehevende aktivitet, men spørsmålsteget ved bruk av avanserte dataverktøy i basisutdanning. Arbeidslivsdelen for sterkt konsentrert om regelverk. Usikkert om aktiviteter som skal føre til varig arbeid, er tilpasset målgruppa. Tilbyder finner praksisplass, men metoder for dette må avklares. Vil følge opp deltaker regelmessig og presenterer opplegg som involverer arbeidsgiver i dette. Organiseringen kan virke lite fleksibel, og det settes spørsmålsteget ved vektingen av emnene.	6,5

7	Kartlegging i begynnelsen hensiktsmessig. Språkopplæring integreres med andre kompetansegivende emner, som anses som meget hensiktsmessig. Språkopplæringen burde likevel vært mer utdypet. Generelt godt om kompetanseheving, men noen aktiviteter kan være for ambisiøse for målgruppa. Tilbyder skaffer praksisplasser, men deltaker går på «intervju». Dette er utfordrende. Kontinuerlig oppfølging i praksisperioden, også med oppdragsgiver – anses hensiktsmessig. Ønsker å under vise ulike nivåer i samme klasse, noe det settes spørsmålsteget ved. Vil også bruke (for) mye tid på repetisjon.	6,5
1. forhandling	Overbeviste om teoridelen av kurset, men fortsatt spørsmålsteget ved leverandørens metode for kartlegging av deltakerne. Lite fleksibelt opplegg for norskopplæring. Vurderingen av denne leverandøren etter forhandling er uklar.	6,5*
8	Faglig innhold og organisering kortfattet presentert, samme gjelder aktiviteter som skal føre til varig arbeid. Vil etablere fadderordning i bedrifter, som anses som hensiktsmessig. Positivt å etablere dialog med arbeidsgiver, men lagt opp til for lite oppfølging. Deltaker skal arbeide med å finne praksisplass. Individuell tilpasning burde komme sterkere fram. Lite oppfølging i praksisperioden.	4,0
9	Kompetansehevende aktiviteter presenteres i varierende grad og delvis for overflattisk. Arbeidet med å få deltaker i praksis er ikke godt nok utdypet. Opplæring skal følge deltakers «behov», men tilbyder bør ta større ansvar for å definere behovet for opplæring. Framgår ikke om tilbyder vil involvere arbeidsgiver i oppfølging på arbeidsplassen. For lite vekt på individuell tilpasning og for lite utdypet om opplæring i praksisperioden.	3,5
10	Legger vekt på språkopplæring og presenterer svært hensiktsmessig opplegg. Svært godt opplegg også for andre kompetansehevende aktiviteter. Deltakerinnflytelse på valg av praksisplass, men skal ikke lete etter plass selv. Omfattende og hensiktsmessig oppfølging. Fleksibel opplæring individuelt eller i grupper ut fra opplæringsbehov som framkommer på praksisplass. Involverer arbeidsgiver i opplæring. Kan være at tilbyder vektlegger opplæring for sterkt på bekostning av målet om varig arbeid. Opplegg for fleksibel undervisning.	8,0
1. forhandling	Styrket inntrykket i praksisdelen, der vekten var lagt på å selge inn deltakeren som potensiell arbeidskraft. Savner stadig mer informasjon om kontakt med arbeidsgiver i praksisperioden og utdyping av oppfølgingen.	9,0
2. forhandling	Mange hensiktsmessige elementer, men for liten bevissthet om utfordringer med å gjennomføre parallelle avrop og det forholdet at deltakere kan få følelsen av å bli utnyttet i praksisplasser.	8,0
11	Innledende kartlegging meget god. Jobbsøking godt ivaretatt, presenterer også opplegg for å styrke motivasjon og mestringsfølelse. Sterk, kanskje for sterk vekt på hverdagsbistand. Tilbyder skaffer praksisplass, men tar hensyn til deltakers ønsker. Satser på tidlig oppstart i praksis, med fokus på mulig ansettelse. Gode systemer for oppfølging, inkludert fadderordning. Likevel uklart om tilbyder vil gi videre opplæring i praksisperioden. Organiseringen noe mer låst enn ønskelig, og det er usikkert i hvilken grad undervisning tilpasses behov.	6,0
1. forhandling	Leverte revidert tilbud der hverdagsbistand etc. ble tonet ned og opplegget for norskundervisning utdypet. Overbeviste om fleksibel og tilpasset opplæring.	8,0
2. forhandling	Utdypet kjerneelementer, presenterte gode begrunnelser for valgt opplegg.	

* NAV skriver i tekst at denne leverandøren har hevet scoren, men oppgitt score er uendret.

«Kompetansehevende aktiviteter» og «aktiviteter som fører fram mot varig arbeid» diskuteres gjennomgående for alle tilbydere. Dermed er det påfallende at den tredje aktiviteten som framheves i kravspesifikasjonen, «aktiviteter for å styrke deltakers samarbeidsevne, kommunikative ferdigheter, motivasjon og mestringsfølelse», bare nevnes for et par av tilbyderne. Det kan argumenteres for at dette følger av godt arbeid

med teori og oppfølging i praksis, og i noen grad kompenseres denne utelatelsen av at spørsmål om motivasjon og mestring kommer opp under neste punkt, pedagogiske metoder (se nedenfor). Utelatelsen er likevel påfallende, og det kan se ut som det her har skjedd en forskyvning av NAVs fokus fra kravspesifikasjonen til vurderingen av tilbud.

I flere av kommentarene tar NAV opp om opplæringsopplegget er tilpasset målgruppa, eller om det er for ambisiøst. NAV legger altså til grunn et sett av oppfatninger om hva målgruppa har behov for, der det antas at målgruppa ikke trenger avansert opplæring eller komplekse dataverktøy (Excel som virkemiddel i matematikkopplæring er nevnt som et eksempel). Det er uklart hvor disse antakelsene om målgruppas behov kommer fra. Kurset er et lavterskeltilbud som retter seg mot minoritetsspråklige med behov for grunnopplæring. Innen denne gruppa vil imidlertid variasjonen være svært stor, slik NAV også tar høyde for gjennom vektleggingen av fleksibel og individuelt tilpasset opplæring. NAV later til å operere ut fra et bilde av en sammensatt målgruppe, som dog ikke har behov for mer avansert opplæring på dette stadiet.

Leverandør 10 fikk sin score nedjustert etter andre gangs forhandling, noe som ikke skjer på noe annet punkt i denne vurderingsprosessen. Årsaken er, som det framgår av tabell 4.2, at NAV mente at leverandøren hadde «for liten bevissthet knyttet til utfordringen det anses å være å organisere 20 eller 40 (ved parallelle avrop) praksisplaser på kort tid. Videre vurderes det at tilbyder er for lite opptatt av problemstillinger som kan knyttes til praksisplaser, spesielt det at enkelte deltakere kan få inntrykk av å 'utnyttes' av arbeidsgiver uten reell mulighet for ansettelse mot slutten av praksisperioden» (Evalueringsrapport «Kvalifisering av minoritetsspråklige», s. 72). Dette er et kriterium som ikke framheves i gjennomgangen av styrker og svakheter ved noen av de andre tilbudene. Det er uklart hvorfor dette ble tema akkurat i forhandlinger med leverandør 10, men NAV påpeker i introduksjonen til andre gangs forhandlinger at tilbudet fra denne leverandøren «utgjør i enkelte hensyn nytenkning for NAV Tiltak Oslo», og at tilbudet vil «kreve mye av leverandøren». NAV later altså til å ha gått inn i forhandlingene med en litt avventende holdning, og leverandøren har ikke overbevist på dette punktet. Deltakernes opplevelse av «utnytting» er imidlertid et sentralt poeng i en tidligere rapport om AMO-kurs for minoritetsspråklige (Sandbæk & Djuve 2012), og det kan settes spørsmålstegn ved om ikke leverandørens bevissthet om denne problematikken burde vært tema i møte med flere leverandører.

Det ser ut til å være en direkte uenighet mellom NAV og flere av leverandørene om hvordan praksisplaser bør framskaffes. Flere av leverandørene ønsker å lage et opplegg der deltakerne finner praksisplass selv, eventuelt med bistand om nødvendig, og argumenterer i forhandlinger for at dette er mest hensiktsmessig. NAV har vært bestemt på at deltakerne ikke skal bruke kurstid på dette. For øvrig belønner NAV kurskonsepter som framstår som fleksible, med omfattende individuell tilpasning, men ønsker ikke opplegg som er for avanserte. Målgruppa er sammensatt, men har ikke behov for avansert opplæring i for eksempel dataverktøy – det later til å være NAVs utgangspunkt.

Kurskonseptet legger stor vekt på praksisperioden og på oppfølging og videre opplæring i praksisperioden. Tilbydere som har et opplegg for hvordan praksisplasser kan føre til fast ansettelse, belønnes, men dette framstår ikke som et hovedkriterium. Det stilles ikke spørsmål – i denne fasen – til om praksisplasser er en egnet måte å jobbe på, men det kreves at kursleverandørene er seg bevisste og håndterer de utfordringene som erfaringsmessig oppstår.

Kriterium 3 Pedagogiske metoder

Kriterium nummer tre i Oslo er leverandørenes pedagogiske metoder. Det er sannsynlig at mye av det som betraktes som forretningshemmeligheter, finnes her: Dette handler om metodikk, som ofte er standardiserte pakker som kursleverandørene kan ha utviklet selv eller hentet fra andre kilder. Det NAV ser etter under dette punktet, er, som det vil framgå av tabell 4.3 (på neste side), om leverandørene har et bevisst forhold til metodikken de bruker, og i hvilken grad de bruker metoder som fremmer kursdeltakernes «eierskap» til sin egen læringsprosess.

Gjennomgående er det lite variasjon langs denne dimensjonen: ni av de elleve leverandørene har fått scorene 6,0 – 6,5 – 7,0 før forhandlinger. Leverandør 8 skiller seg ut med en lavere score (5,5), mens leverandør 10 har oppnådd høyeste score (9,0). Leverandøren som kommer dårligst ut, kritiseres særlig for å mangle et pedagogisk fundament og for å ha utdypet metodikken til undervisning og veiledning for lite. Leverandøren som kommer best ut, roses for god redegjørelse av pedagogiske metoder og gode begrunnelser. For øvrig roses flere av leverandørene for at de bruker metoder som «setter brukeren i sentrum», fremmer «ansvar for egen læring» eller fokuserer på deltakernes «eierskap». De fleste av leverandørene presenterer også det som oppfattes som en grei balanse mellom gruppeundervisning og individuell oppfølging.

NAV er tydelig opptatt av at leverandørene må ha et bevisst og reflektert forhold til metodene de ønsker å anvende. Det er ikke tilstrekkelig å presentere hensiktsmessig metodikk, leverandørene bør også begrunne valget og knytte det til et pedagogisk fundament. Tilsvarende legger NAV vekt på om metodene er tilstrekkelig utdypet i tilbudene. Utover dette er det vanskelig å få grep om hva NAV egentlig ser etter på dette punktet. Det kan se ut til at NAV i liten grad går inn i diskusjonen om hvilken metodikk som er best egnet for å nå målene i kurset, og snarere ønsker å bli overbevist om at leverandørene har et reflektert, begrunnet og godt forstått forhold til metodene de bruker. Men det kan også hende at evalueringsrapporten, som denne gjennomgangen er basert på, er noe tynn på dette punktet fordi den er et offentlig dokument, og metodikken er leverandørenes forretningshemmelighet. Dermed må diskusjonen av metodikken nødvendigvis bli noe vag.

Tabell 4.3 Vurderinger av pedagogisk opplegg, Praksisbasert opplæring for minoritetsspråklige, Oslo.

Leverandør	Pedagogisk opplegg	Score
1	Tar hensyn til varierende utgangspunkt og søker å tilpasse opplæringen. Vektlegger å aktivisere deltaker og fremme akkumulativ læring. Hensiktsmessige veilednings-verktøy samt metodikk som styrer mestring og motivasjon. Kartleggingsmetodikken kunne vært bedre beskrevet og begrunnet.	7,0
1. forhandling	Utdypet pedagogiske verktøy i forhandlingene og overbeviste, vekt på å involvere deltakerne og skape eierskap til prosessen. Svært gode refleksjoner knyttet til motivasjon av deltakerne. Større vekt på individtilpasning og utdypet noen elementer knyttet til kartlegging av norskkunnskapene.	7,5
2. forhandling	Tydeliggjorde ytterligere vekt på bevisstgjøring og mestringsopplevelser samt praktiske aspekter ved kurset og opplegg for individuell veiledning.	8,0
2	Metode som vektlegger deltakers forutsetninger og målsettinger. Ansvar for egen læring, vekt på motivasjon. Gruppearbeid. Noe usikkert hvilke metoder som skal brukes, og noen nevnte metoder bør utdypes mer.	7,0
3	Spesielt fokus på veiledning, med stort antall metoder. Hensiktsmessige og varierte metoder i teoridelen. Noe uavklart rolle for underleverandør. Metoden knyttet til praksisdelen anses ikke presentert på fullverdig måte.	7,0
1. forhandling	Styrket vekt på gruppemetodikk. Utdypet metoder for praksisdelen, men gjenstår noe uklarhet mht. metoder for veiledning i praksisperioden.	7,5
4	Vekt på å gi deltaker eierskap til kurset og fremme positiv personlig utvikling. LØFT-metode og konkrete mål. For lite konkret på hvordan dette skal utnyttes i undervisningen. Leverandøren tilbyr egenutviklede verktøy som ikke presenteres i særlig grad. Gode løsninger for individuell veiledning.	6,0
5	Vekt på didaktisk relasjonstenkning. Helhetlig tenkning, vurderes som godt egnet. Tilpasset opplæring, kunne vært bedre beskrevet. Undervisningsmetodene er gode, men kunne vært bedre konkretisert og begrunnet.	6,0
1. forhandling	Gode pedagogiske refleksjoner knyttet til veiledning av deltaker, meget gode metoder for å skape mestringsopplevelser. Framhevet betydningen av styrt dialog. Utdypet undervisningsmetodene, men NAV savnet enda tydeligere beskrivelse av den individuelle tilpasningen av kurset.	7,5
6	Presenterer pedagogiske metoder uten å utdype pedagogisk fundament. Vekt på motivasjon og eierskap. Hensiktsmessige verktøy, som personlig læringsplan, bruk av kompetansemål og yrkesprofiler. Enkelte verktøy er kanskje ikke godt nok tilpasset målgruppa	6,5
7	Pedagogisk opplegg som støttet opp om indre motivasjon. Etablerte pedagogiske metoder som LØFT. Motivasjon, mestring og handling sentralt, i tråd med kravspesifikasjon. Bevissthet om behov for differensiering, men lite om hvordan dette skal sikres. Valg av metoder for ulike aktiviteter er ikke begrunnet. Uavklart forhold mellom leverandør og underleverandør. Godt metodisk opplegg for veiledning.	6,5
1. forhandling	Hensiktsmessige refleksjoner rundt metodikken, fortsatt spørsmål til den felles kartleggingen mellom leverandør og underleverandør. Utdypet undervisningsmetodene og viste bevissthet rundt pedagogiske utfordringer knyttet til målgruppa, særlig med hensyn til motivasjon.	7,0
8	Pedagogisk fundament ikke presentert. Sentralt verktøy er læringsmappe, som anses som hensiktsmessig. Kan bidra til ansvar for egen læring og motivasjon. Gruppearbeid og samarbeid som gode metoder. Metodikk for veiledning og undervisning likevel lite utdypet. Helhetlig pedagogisk overbygging framgår ikke.	5,5
9	Etablert veiledningsmetodikk, brukerperspektiv og brukermåte. Gode løsninger, men teoretisk fundament kunne vært utdypet. Læring i praktiske situasjoner – meget god tilnærming. Bevisst betydning av varierte metoder. Noen metoder kunne vært mer utdypet. LØFT og loggbok – meget hensiktsmessig. Kartlegging ved hjelp av skriftlige tester er problematisk.	6,5

10	Svært god redegjørelse for pedagogiske metoder. Helhetlig tilnærming, gode begrunnelser. Vekt på gruppeundervisning, men også individuell tilpasning. Basert på voksenpedagogikk, klare på at deltaker står i sentrum og aktiveres. Kartleggingsdelen er godt utdypet, bevissthet om utfordringer med testing.	9,0
1. forhandling	Enda sterkere vekt på individuell tilpasning og sterkt fokus på motivasjon og mestring. Gode refleksjoner rundt pedagogiske utfordringer knyttet til kartlegging og bruk av tester. Noe usikkerhet knyttet til veiledning av deltakere i praksis.	9,0
2. forhandling	Ikke tema.	9,0
11	Pedagogiske metoder som skal fremme motivasjon, mestring og bevisstgjøring – meget hensiktsmessig. Lite utdyping av pedagogiske metoder, men konkretiserer hvilke som skal brukes i ulike deler av kurset. Bevisst betydningen av trygt læringsmiljø. Vekt på gruppeaktiviteter, både som metodisk valg og for å differensiere. Kunne i enda større grad vist hvordan tilbudet differensieres. Uklart om alle må delta på alt.	7,5
1. forhandling	Styrket individtilpasningen av kurset, men reflekterte i mindre grad rundt bruken av kartlegging og tester. Pedagogiske tilnærming med vekt på å motivere deltakerne ble vurdert som meget hensiktsmessig.	8,0
2. forhandling	Opplegg for bred kartlegging, kanskje for lite jobbbrettet. Hensiktsmessig løsning for individuell opplæring i praksisdelen.	8,0

Kriterium 4 Oppfyllelse av kravspesifikasjonen for øvrig

Det fjerde punktet som skal vurderes når NAV i Oslo velger AMO-kurskonsepter, er et «for øvrig»-punkt. Konkret diskuteres det her om leverandørene har egnede lokaler, og om de har gode nettverk bestående av arbeidsgiverne/praksisplasstilbyderne. Kravene til lokalene framgår av kravspesifikasjonene, der det heter at lokalene skal være lette å nå med offentlig kommunikasjon, at de skal være tilrettelagt for personer med dysleksi, og at de skal ha nødvendig teknisk utstyr. Nettverkene skal fortrinnsvis inneholde et bredt nettverk av bedrifter. I tillegg forventes det at leverandørene redegjør for hvordan de samarbeider med bedrifter i nettverket.

Dette punktet er lettere enn de tre første å få oversikt over fordi det bare omfatter to punkter – lokaler og nettverk – og fordi det er lite rom for variasjon i vurderingen av lokalene: Enten er de egnede til formålet, eller de er det ikke. Åtte av de elleve leverandørene disponerer lokaler som uten videre anerkjennes som egnede. Av de tre siste er det en leverandør som tilbyr gode lokaler, men NAV mistenker at disse allerede er disponert til andre formål. En leverandør oppgir ikke adresse til lokalene de tenker å bruke, og en oppgir to mulige lokaler. Begge oppfattes som egnede, men NAV ønsker å avklare i forhandlinger hvilket som skal brukes – noe som også ble gjort.

Spørsmålet om nettverk inneholder noen flere dimensjoner. Her er det snakk om nettverkets størrelse og bredde og dessuten om leverandørenes arbeid med å utvide og vedlikeholde nettverkene. Leverandøren som kommer best ut, leverandør 1, har et nettverk som er både stort og velegnet, og har dessuten presentert en god beskrivelse av markedsarbeidet. Av de to svakeste leverandørene har den ene vært for kortfattet og generell i beskrivelsen av nettverket i tilbudet, mens den andre ikke har fått fram hvor

stort nettverket er. På dette området er skalaen brukt i relativt stor grad, i den forstand at de leverandørene som ikke har gitt en overbevisende framstilling av nettverket sitt, er trukket relativt kraftig. Leverandøren med det beste nettverket gis på den andre sida maksimum-score. Scoren 10 er ikke tildelt noen av leverandørene på noe annet felt, heller ikke etter to forhandlingsrunder.

Tabell 4.4 Oppfyllelse av kravspesifikasjonen for øvrig, Praksisbasert opplæring for minoritets-språklige, Oslo.

Leverandør	Oppfyllelse av kravspesifikasjon	Score
1	Egnede lokaler. Stort og godt egnet nettverk. God beskrivelse av markedsarbeid.	9,0
1. forhandling	Utdypet nettverk og markedsarbeid.	10,0
2. forhandling	Ikke tema.	10,0
2	Egnede lokaler. Uklart om nettverk har nødvendig bredde.	7,5
3	Egnede lokaler, men må avklares om de reelt er tilgjengelige. Meget stort nettverk.	7,0
1. forhandling	Overbeviste ikke om tilgang til alternative lokaler utover dem som alt ble antatt å være disponert.	7,0
4	Egnede lokaler. Kortfattet og generell beskrivelse av nettverk.	5,0
5	Egnede lokaler. Omfang og bredde i nettverk bør tematiseres i forhandlinger.	7,0
1. forhandling	Ingen ny informasjon	7,0
6	Egnede lokaler. God omtale av nettverk, men ønskelig om nettverk og markedsarbeid var utdypet enda mer.	7,5
7	Egnede lokaler. Generell omtale av nettverk og markedskontakt.	7,0
1. forhandling	Ingen ny informasjon	7,0
8	Mangler adresse til lokaler. Nevner konkrete eksempler på samarbeidsavtaler med bedrifter i nettverk, men kunne framgått tidligere hvor stort nettverket er.	5,0
9	Egnede lokaler. Vedlegger oversikt over nettverk, men kunne med fordel tematisert metoder for å utvide nettverket.	8,0
10	Egnede lokaler. Nettverket kunne vært større og hatt mer bredde.	6,5
1. forhandling	Utdypet informasjon om nettverk og arbeid med nettverk	7,5
2. forhandling	Ikke tema	7,5
11	To alternative lokaler, begge er egnede. Hensiktsmessig nettverk, gode beskrevet, men bredden bør tematiseres i forhandlinger.	7,0
1. forhandling	Konkretiserte valg av lokale, etterleverte informasjon om arbeid med nettverk.	7,5
2. forhandling	Presenterte «meget god» plan for hvordan deltakerne skulle skaffes praksisplasser.	8,5

Kriterium 5 Pris

Det femte kriteriet som vurderes i Oslo, er pris på tilbudet. Leverandørenes prising av tilbudet og endringene i disse over tid er vist i tabell 4.5.

Tabell 4.5 Prising av tilbud, Praksisbasert opplæring for minoritetsspråklige, Oslo.

Leverandør	Opprinnelig	1. justering	2. justering
1	582 863	543 720	525 204
2	808 174		
3	523 151	549 146	
4	549 160		
5	493 362	521 743	
6	725 517		
7	636 726	550 746	
8	798 203		
9	597 944		
10	679 879	653 226	608 989
11	599 000	592 000	563 000

Differanse 1.–3. tilbud:

- Leverandør 1: 57 659 (10 prosent)
- Leverandør 10: 70 890 (10 prosent)
- Leverandør 11: 36 000 (6 prosent)

Fire av de seks leverandørene som ble invitert til forhandlinger, justerte prisen ned i forbindelse med forhandlingene. To justerte den opp, i tråd med at de hadde inngitt noe mer ambisiøse tilbud etter forhandlinger. Ingen av disse to ble invitert til andre gangs forhandling. I siste forhandlingsrunde justerte alle tre tilbydere prisen ytterligere ned, men ikke med svært mye: Tilbyderne slo av mellom 6 og 10 prosent fra første til siste tilbudsrunde.

Valg av leverandør

Leverandør 1 var den som til sist fikk oppdraget. I første runde hadde denne leverandøren det fjerde laveste pristilbudet, etter andre forhandlingsrunde – da tre tilbydere sto igjen – hadde leverandøren laveste pristilbud. Denne leverandøren scoret også høyest på kvalitetskriteriene. Av de tre leverandørene som gikk til siste vurderingsrunde, hadde leverandør 1 høyest score på kriterium 1 (instruktører) og 4 (kravspesifikasjon for øvrig, herunder nettverk), med henholdsvis 9 og 10 poeng. Derimot scoret denne leverandøren likt med eller lavere enn de to andre «finalistene» på kriterium 2 (faglig innhold og organisering) og 3 (pedagogiske metoder), med henholdsvis 8,5 og 8 poeng. De tre «finalistene» hadde med andre ord en relativt lik samlescore, men leverandør 1 ble ansett som et lite hakk bedre.

Oppsummering

Kravspesifikasjonen til kurset «Kvalifisering av minoritetsspråklige...», som ble gjennomgått i kapittel 3, er på ni sider. Den inneholder 106 «skal»-formuleringer og 30 «må»-formuleringer. I tillegg kommer tre «bør»-formuleringer. Leverandørene må altså forholde seg til 136 spesifiseringer av hva de skal eller må presentere. En del av disse formuleringene knytter seg til trekk ved kurset: «Deltaker skal få nødvendige språkkunnskaper til å kunne utføre arbeidsoppgaver selvstendig. Utover dette skal deltakers allmenne norskkunnskaper styrkes ...»; «Instruktørene må kunne dokumentere kompetanse i forhold til veiledning og innsalg av arbeidskraft»; «Det skal brukes en pedagogisk metode som legger vekt på mestring, løsning, motivasjon og handling». Andre «skal»- og «må»-formuleringer gjelder krav til tilbudet: «Tilbudet skal inneholde en fagplan for kurset»; «Det skal fremgå hvordan tilbyder ønsker å organisere opplæringen i løpet av praksisdelen».

Til tross for de mange «skal»- og «må»-formuleringene er det klart av NAV har mottatt elleve ganske forskjellige tilbud som svar på denne utlysningen. Et generelt inntrykk av NAVs kommentarer til de ulike kurskonseptene er at NAV i stor grad søker å forbedre hvert kurs på kursets egne premisser snarere enn å forme de ulike konseptene etter samme mal. NAV anerkjenner med andre ord at det kan være mange veier til målet, gitt at noen basiskrav er oppfylt. Denne tilnærmingsmåten gjør det imidlertid svært vanskelig å få øye på en helhetlig tenkemåte hos NAV: Ulike temaer vektlegges i omtalen av ulike kurs, og de mange kvalitetskriteriene (utdypinger av tildelingskriteriene) innebærer også at det er stort rom for skjønn i vurderingen av ulike styrker og svakheter. I spenningen mellom «fleksibilitet» og «tydelige føringer om kvalitet» later altså NAV til å velge en tilnærmingstype som ivaretar begge deler: Man tar utgangspunkt i leverandørens tilbud og søker å forbedre dette etter et sett av kvalitative føringer. Det at prosessen strekker seg over noe tid, med mulighet for gjentatte forhandlinger, gjør dette mulig.

Kvalitetskriteriene er imidlertid mangfoldige, og de fleste av de 136 «skal»- eller «må»-formuleringene later til å ha vært tatt i bruk på et eller annet stadium i vurderingsprosessen. Et eksempel fra gjennomgangen av «faglig innhold og organisering» kan illustrere dette: Tre av leverandørene oppnådde scoren 6, som er litt over middels godt. En av disse presenterte et godt opplegg for språkopplæring, men det var tvil om dette kunne differensieres godt nok. Aktivitetene som skulle føre til varig arbeid, beskrives som gode, men kanskje for ambisiøse. Planene for opplæring i praksisdelen framsto dessuten som noe vage. En annen av disse leverandørene hadde det som ble beskrevet som et svært godt opplegg for aktiviteter som skulle resultere i varig arbeid, men var svakere på kompetansehevende aktiviteter. Også her var det tvil om hvordan opplæringen i praksisperioden skulle ivaretas, men leverandøren fikk ros for å ha metoder for å styrke muligheten for ansettelse i bedriften. Den tredje leverandøren presenterte det som ble beskrevet som gode metoder for jobbsøking og for styrking

av motivasjon og mestringsfølelse. Leverandøren presenterte et godt opplegg for oppfølging i praksisperioden, blant annet med fadderordning, men opplegget for videre opplæring var uklart. Videre var NAV usikre på om denne leverandørens opplegg var fleksibelt nok.

Det overforstående er kortversjonen av NAVs diskusjon av *ett* av fem aspekter ved *tre* av elleve leverandørers tilbud i *en* av tre vurderingsrunder. Følgende dimensjoner berøres:

- Kvaliteten på språkopplæringen
- Kvaliteten på kompetansehevende aktiviteter (utover språkopplæring)
- Opplegget for å differensiere språkopplæringen
- Kvaliteten på aktivitetene for å sikre varig arbeid
- Tilpasningen av disse aktivitetene til målgruppa (ambisjonsnivået)
- Planer for opplæring i praksisdel
- Opplegg for oppfølging (utover opplæring) i praksisperioden
- Opplegget for å fremme mulighet til ansettelse
- Kvalitet på opplegg for jobbsøking
- Opplegg for styrking av motivasjon og mestring

Gjennomgangen av ett enkeltpunkt i vurderingen for tre leverandører gir altså ti kvalitetskriterier. De ulike kriteriene er heller ikke systematisk fulgt opp for disse tre kursene, men later til å bli hentet fram ved behov. Hensikten med å sette opp gjennomgangen som det er gjort her med de fire til dels komplekse tabellene, har nettopp vært å få fram den svært store bredden i vurderingskriterier. NAV gjennomfører altså en vurdering som er multidimensjonal, men skal til slutt redusere de mange dimensjonene til et sett av tallkarakterer, som ender i en samlescore – et tall mellom 1 og 10. Dette er en prosess med stort innslag av skjønn, der det vil være vanskelig å forutsi hva utfallet vil bli.

I tillegg kommer at skalaen fra 0 til 10 ikke brukes i sin fulle bredde. Gjennomgangen ovenfor har gitt flere eksempler på at leverandører som klart ikke når opp på de gitte kriteriene, gis score 4 eller 5. Lavere score enn 4 er ikke gitt i noen del av vurderingen av disse kursene, mens karakteren 10 kun er gitt en leverandør (etter forhandling og på en dimensjon der rommet for variasjon var lite, nemlig «andre kriterier»).

Det veldige mangfoldet av vurderingskriterier kombinert med motviljen mot å stemple en leverandørs løsning som virkelig svak (karakter 1 eller 2), skaper et inntrykk av at NAV ikke helt stoler på sine egne kvalitative vurderingskriterier. Denne litt famlende tilnærmingen gjenspeiler kanskje kunnskapssituasjonen på feltet. Målgruppa er sammensatt og i stadig endring, man vet lite konkret om hva som virker, og det vil være mange ulike veier til målet. Ut fra loven om offentlige anskaffelser, der målet er å velge «den beste» ut fra et sett av klare kriterier, er denne framgangsmåten ikke optimal.

Reelt må dette likevel sies å være et luksusproblem. Hovedinntrykket fra denne gjennomgangen er at minst halvparten av de elleve tilbyderne presenterte kursopplegg som ville vært gode nok. Forskjellene i scoring var små, og relativt små endringer ville vippt konklusjonen i en annen retning. Dette illustrerer at tilbyderne befinner seg i en tøff konkurransesituasjon, men for NAV og de potensielle kursdeltakerne må mangfoldet på tilbudssida forstås som en fordel.

Kurset «Kunnskapsyrker og saksbehandling» i Oslo

Kurset «Kunnskapsyrker og saksbehandling for minoritetsspråklige» retter seg mot høyt utdannede arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn. Inntakskriteriene krever blant annet høyere utdanning fra opprinnelseslandet. Utlysningen av dette kurset har tydeligvis truffet et annet segment av leverandører enn kurset «Praksisbasert opplæring for minoritetsspråklige», og ingen av de elleve leverandørene som la inn tilbud på AMO-kurset «Praksisbasert opplæring for minoritetsspråklige», meldte interesse for «Kunnskapsyrker og saksbehandling for minoritetsspråklige».

Utlysningen av dette AMO-kurset resulterte i tre tilbud. Alle tre leverandører ble invitert til forhandlinger, og to ble invitert til andre gangs forhandling. Nedenfor gjennomgås tilbudene deres etter samme mal som ovenfor.

Kriterium 1 Instruktørene

Som for evalueringen av tilbyderne til kurset «Praksisbasert opplæring for minoritetsspråklige» er kvaliteten på instruktørene det første som vurderes for utlysningen til AMO-kurset «Kunnskapsyrker og saksbehandling for minoritetsspråklige». Kravspesifikasjonen har etterlyst andre egenskaper enn det som var tilfelle for «Praksisbasert opplæring for minoritetsspråklige», og konkurransen har også trukket til seg leverandører med annen erfaring og andre kvalifikasjoner enn kurset som rettet seg mot minoritetsspråklige med behov for grunnleggende opplæring. Kravspesifikasjonen lister opp sju krav til instruktørene, inkludert erfaring med veiledning og coaching, jobbsøking og profilering av kompetanse, kompetanse på kursets faglige emner og relevant markedskompetanse. Erfaring med målgruppa og det som ble oppfattet som forståelse for målgruppas behov, later til å være de viktigste vurderingskriteriene for instruktørgruppene i dette kurset.

Det mest slående med denne oversikten er at rangeringen av tilbudene før forhandlinger er tydelig: En leverandør er svært god (score 8,0), en vurderes som temmelig svak (score 4,0), og en er midt på treet (score 6,5). Antallet instruktører later ikke til å være utslagsgivende. Leverandør 1 belønnes for å tilby instruktører som kan Human Relations, ledelse og salg, og som har erfaring med målgruppa. Leverandør 2 er tilsvarende trukket for at instruktørene ikke har erfaring med målgruppa, og for at de har kompetanse primært innen saksbehandlingsfag. Leverandør 3 har instruktører med

bred og relevant kompetanse, men lite dokumentert erfaring med denne målgruppa. Inntrykket av leverandørenes styrker og svakheter på dette punktet i forhandlingene ble bekreftet, snarere enn nyansert.

Tabell 4.6 NAVs vurdering av tilbudte instruktører, Kunnskapsyrker og saksbehandling for minoritetsspråklige, Oslo.

Leverandør	Instruktører	Score
1	8 instruktører, hvor CV foreligger for 5. Alle har svært relevant utdanning innen HR, sysselsetting og ledelse og salg. Dette, sammen med praktisk pedagogisk erfaring, kompenserer for manglende formell pedagogisk kompetanse. Relevant yrkespraksis og erfaring med kurs for målgruppa. Relevant dimensjonering av bemanning.	8,0
1. forhandling	Styrket inntrykket. Instruktørene hadde svært relevant faglig og pedagogisk kompetanse samt kompetanse som var relevant for kursgjennomføring, og de framsto som samstemte, aktive og engasjerte i forhandlingene. Målgruppeforståelsen ble også oppfattet som god. Det ble også understreket at instruktørene er tilknyttet et faglig miljø hos leverandøren som sikrer kvalitet og utvikling av faglig og metodisk kompetanse. Men manglet stadig norskinstruktør.	8,5
2. forhandling	Tilbud supplert med en instruktør med solid faglig bakgrunn og undervisningserfaring innen norskopplæring.	9,5
2	11 instruktører. Relevant utdanning, særlig innen saksbehandling. Mindre på HR og coaching. Undervisningserfaring, men ikke for denne målgruppa. Kompetanse i prosessuell veiledning mangler. Relevant dimensjonering av bemanning, men rollefordeling noe uklar.	4,0
1. forhandling	Forhandlingene styrket inntrykket av at instruktørene manglet forståelse av målgruppa og dennes behov. Instruktørene uttrykte tro på at kvalifisering innen saksbehandling, jus, forvaltning og arkivsystemer var helt sentrale i dette kurset. Denne innretningen ble vurdert som problematisk og som en indikator på instruktørenes svake målgruppeforståelse.	4,0
3	6 instruktører. Relevant utdanning, dekker både faglige emner, HR og veiledning. Bred undervisningserfaring. Ikke dokumentert erfaring med metode innen omstilling, endring og HR for målgruppa for dette kurset. Dekker alle spesifiserte faglige og metodiske områder, men begrenset erfaring i å relatere områdene til hverandre. Relevant dimensjonering. Avklart rollefordeling, men lite utdypet om samarbeid og koordinering.	6,5
1. forhandling	Instruktørene demonstrerte meget relevant faglig og pedagogisk kompetanse. De vektla at deltakerne hadde behov for kvalifisering innen saksbehandlerfaglige og andre emner, og at slik kvalifisering ville være et sentralt faglig og metodisk element i kurset. Usikkert om denne innretningen var tilstrekkelig tilrettelagt for målgruppas behov	8,5
2. forhandling	Kompetansen til instruktørene utdypet i revidert tilbud.	9,0

Kriterium 2 Gjennomføring av faglig innhold og organisering

Også for kurset «Kunnskapsyrker og saksbehandling for minoritetsspråklige» vurderes faglig innhold og organisering som kriterium nummer 2. Kurset skal inneholde en rekke ulike elementer, som beskrevet i kapittel 3, inkludert faglige områder knyttet til saksbehandlerstillinger, språkopplæring, arbeidslivskultur, kartlegging, jobbsøking og markedsarbeid og praksis. Tabell 4.7 gir en oversikt over hvordan NAV har vurdert de tre tilbyderne på disse punktene.

Også på dette punktet er rangeringen av leverandørene tydelig, og leverandør 2 kommer svakest ut. Leverandør 1 får uttelling for å legge vekt på personlig utvikling og sosial kompetanse, sosial læring og personlig utvikling. NAV oppfatter at leverandøren har godt nettverk og et godt opplegg for gjennomføring av praksisperiode. Derimot vurderes denne leverandøren som svak på beskrivelsen av faglige emner og timetall avsatt til undervisning. Leverandør 2 er trukket for at opplegget deres er innrettet mot formell kvalifisering innen saksbehandling og de andre emnene som er definert i kravspesifikasjonen. Opplegget for jobbsøking og så videre oppfattes også som for svakt tilpasset målgruppa. Leverandøren nedtoner nettopp det leverandør 1 vektlegger: personlig utvikling, styrking av sosial kompetanse og norsk språk. Leverandør 3 legger også mest vekt på kvalifisering og toner ned «tilrettelegging og prosesser» (NAV's ordvalg, jf. evalueringsrapport «Kunnskapsyrker og saksbehandling for minoritetsspråklige» s. 13). Opplegget oppfattes som for lite integrert, og tilretteleggingen for målgruppa for lite tematisert. Opplegget for prosjektarbeid rettet mot bedrifter oppfattes som for ambisiøst. Leverandøren oppfattes derimot å presentere et godt opplegg for innføring i norsk arbeids- og bedriftskultur og for undervisning i norsk kommunikasjon. Nettverket er stort, men relevansen av dette er noe uklar.

Samlet virker det etter denne vurderingen klart at NAV for dette kurset belønner leverandører som vil arbeide med personlig utvikling og kommunikativ kompetanse, og at de trekker poeng fra leverandører som legger vekt på formell kvalifisering. Dette understrekes særlig tydelig når leverandør 1 ender på en score svært nær det maksimale etter andre gangs forhandling, etter å ha overbevist NAV om at de legger hovedvekten på personlig utvikling og mobilisering av deltakerne samt sosial og kulturell læring.

Tabell 4.7 NAVs vurdering av faglig innhold og organisering, Kunnskapsyrker og saksbehandling for minoritetsspråklige, Oslo.

Leverandør	Faglig innhold og organisering	Score
1	Faglig innhold besvarer konkurransegrunnlaget. Egenaktivitet og gruppeaktivitet. Vekt på personlig utvikling, sosial kompetanse, språk og kommunikativ kompetanse samt evne til å jobbe i team. Ønsker mer inngående beskrivelse av faglige emner. Uklart om timetall avsatt til undervisning. Kartleggingsdelen bør utdypes. Opplegg for kvalifisering og jobbsøk godt tilpasset målgruppa. Sosial læring og personlig utvikling sentralt, noe som vurderes som faglig og innholdsmessig svært relevant. God innretning på gjennomføring av praksisperiode. Nettverk og nettverksmetodikk av høy kvalitet. Knapp beskrivelse av organisering, men gjennomgående virker denne hensiktsmessig.	7,0
1. forhandling	Overbeviste om at det faglige opplegget dekket målgruppas behov og ivaretar behovet for progresjon mht. språklig og faglig læring, personlig utvikling, sosial kompetanse etc. Vekten lå på prosess framfor faglig, instrumentell kvalifisering innen kursets emner, noe som ble oppfattet som positivt.	8,5
2. forhandling	Ytterligere utdyping, inntrykket styrket. Vekt på personlig utvikling samt sosial og kulturell læring.	9,5
2	Innretning primært mot formell kvalifisering innen saksbehandling og andre emner diskutert i kravspesifikasjonene. Mange timer satt av til dette, relativt til emner som jobbsøking, veiledning etc. Nedtoner personlig utvikling, styrking av sosial kompetanse, norsk språk etc. Det oppgis at norsk og IT vil gå som rød tråd gjennom teoridelen av kurset, men dette gjenspeiles ikke i beskrivelse av faglig opplegg. Kvalifisering i jobbsøk, markedsarbeid og handlingsplanlegging følger kjent meto- dikk og er i liten grad tilpasset målgruppa. Organiseringen gjenspeiler vekten på formell kvalifisering, med klart flest timer til dette.	3,0
1. forhandling	Opplegget ble utdypet på en måte som bekreftet det skriftlige tilbudet og styrket oppfatningen av at leverandøren primært la vekt på kvalifisering innen saksbehandling. Leverandøren evnet ikke å heve inntrykket av ivaretagelsen av kvalifisering innen sosial/kulturell kompetanse og mer prosessuell kvalifisering mht. personlig utvikling.	3,0
3	Løsningsforslaget har et kvalifiseringsfokus, med mindre vekt på tilrettelegging og prosesser hos deltakerne. Faglige emner anses som atskilt fra hverandre og utgjør i liten grad en helhet. Tilrettelegging for målgruppa er i liten grad tematisert. Opplegget for prosjektarbeid, der deltakerne skal kvalifiseres gjennom å gjennomføre et opplegg rettet mot bedrifter, vurderes som noe ambisiøst. God innretning på undervisning innen jus og statsforvaltning. Relevant mål- og situasjonsforståelse mht. norsk arbeids- og bedriftskultur og mht. undervisning i norsk kommunikasjon og språkopplæring. Svakere opplegg for kvalifisering mht. sosial kompetanse og HR. Leverandørens rolle i prosessen med å finne praksisplasser og i å følge opp deltakere i praksis bør utdypes. Leverandøren har stort nettverk, men det framgår ikke hva slags bedrifter dette er. Relevansen av nettverket vurderes som usikker. Organisasjon framstår de ulike elementene som atskilt fra hverandre. Dette kan innebære svakheter mht. å ivareta prosesser og utfordringer hos målgruppa – mange i målgruppa vil bruke langt lenger tid på å identifisere egen kompetanse og yrkesmål enn deltakere med norsk bakgrunn. Mange av kvalifiseringselementene skal gjennomføres innen kort tidsrom. Dette anses som problematisk, de ulike elementene burde i større grad vært integrert og samordnet til en helhet.	6,0
1. forhandling	NAV opplever at mye av kvalifisering på kurset vil kunne være relevant og også kunne gi effekter relatert til å styrke sosial kompetanse, kulturell kompetanse, personlig utvikling og markedskompetanse samt markedsorientering. Likevel fortsatt noe usikkerhet knyttet til særlig forståelsen av og effekten knyttet til mer prosessuelle perspektiver. Vekten ligger stadig på kvalifisering, noe som oppfattes som problematisk.	7,5
2. forhandling	Enkelte utdypinger av foreliggende tilbud.	8,5

Kriterium 3 Pedagogiske metoder

Også i vurderingen av leverandørenes pedagogiske metoder vektlegges personlig utvikling og sosial læring, som det framgår av tabell 4.8.

Rangeringen av leverandørene er den samme for dette punktet som for de to første: Leverandør 1 belønnes for sin vekt på personlig utvikling og sosial læring og for å ha det som oppfattes som en god helhet i opplegget. Leverandør 2 oppfattes stadig som for opptatt av formell kvalifisering, noe som understøttes av at denne leverandøren baserer opplegget på klasseromsundervisning. Leverandør 3 plasseres i en mellomposisjon med et opplegg som vektlegger både selvinnsikt og bevisstgjøring og instrumentell kvalifisering.

Tabell 4.8 NAVs vurdering av tilbudte instruktører, Kunnskapsyrker og saksbehandling for minoritetsspråklige, Oslo.

Leverandør	Pedagogiske metoder	Score
1	Viser til overordnet pedagogisk referanse med stor relevans. Vekt på erfaringslæring, individuell trening og motivasjon i heterogene grupper. Vurderes som svært godt egnet metode for å stimulere personlig utvikling og sosial læring. Støtter triangulering av faglige og metodiske elementer inn i en helhet.	7,5
1. forhandling	Styrket inntrykket av at metodikken på en svært god måte fremmer en helhetlig og prosessuell tilnærming som både ivaretar deltakernes utviklings- og læringsprosesser samt en helhetlig og hverdagslivsbasert kvalifisering av deltakerne.	9,0
2. forhandling	Overbevisende integrering av de ulike elementene i kurset: faglig kvalifisering, kvalifisering i sosial kompetanse, personlig utvikling, markedsarbeid og norskopplæring.	9,5
2	Tradisjonell metodikk med klasseromsundervisning kombinert med gruppebasert metodikk. Innrettet mot instrumentell kvalifisering. Mestring av norsk arbeidsliv i praksis og hverdagslivsrelaterte elementer knyttet til dette dekkes ikke av det metodiske opplegget.	3,0
1. forhandling	Vektleggingen av formell kompetanse oppfattes som grunnleggende problematisk, og denne ble utdypet, snarere enn moderert, i forhandlinger.	3,0
3	Starter kurs med grundig arbeid med den enkeltes selvinnsikt og bevisstgjøring om seg selv som ressurs – oppfattes som svært relevant, men må pågå gjennom hele kurset. Gjennomgående fokus på formell og instrumentell kvalifisering – problematisk. Sterk vektlegging av praktisk læring – bra. Trenger nærmere begrunnelse for at valgt coaching-metode er relevant for dette kurset. «Pedagogisk metodikk som ivaretar prosesser relatert til målgruppas spesifikke utfordringer og et behov for å ivareta disse over tid og i en helhetlig prosess (prosessuell innretning) og til faglig-pedagogisk triangulering vurderes samlet som lite utviklet i løsningsforslaget.»*	5,5
1. forhandling	Overbeviste om at den pedagogiske tilretteleggingen av ulike faglige og pedagogiske emner var ivaretatt. Særlig opplegget knyttet til norskopplæring ble utdypet. Likevel fortsatt tvil om opplegget godt nok tilpasset målgruppa, fortsatt for sterk vekt på formell kvalifisering.	7,0
2. forhandling	Styrket inntrykket av opplegget for sosial og kulturell kompetanse og personlig utvikling, men stadig svakheter i pedagogisk innretning.	8,0

* Evalueringsrapport «Kunnskapsyrker og saksbehandling for minoritetsspråklige», s. 16

Kriterium 4 Besvarelse av kravspesifikasjonen for øvrig

Besvarelse av kravspesifikasjonen for øvrig innebærer som ovenfor at leverandørene tilbyr egnede lokaler. Derimot vektlegges ikke bedriftsnettverk i samme grad som det som var tilfelle for kurset «Praksisbasert opplæring for minoritetsspråklige». De sentrale momentene blir dermed lokalenes egnethet og tilgang til relevant teknisk utstyr. I tillegg vurderes her rutiner for rapportering, der alle leverandørene presenterer det som oppfattes som greie opplegg.

Det relativt store spriket mellom leverandør 1 og 2 som framkom før forhandlinger, oppklares i noen grad i referatet fra forhandlingene. Her kommer det fram at leverandør 1 har tilgang til store lokaler med kontorlandskap, mens leverandør 2 legger opp til klasseromsundervisning og ikke har tilgang til kontorlandskap. Dette ble oppfattet som uheldig.

Som det framgår av tabell 4.9, ble punktet ikke tematisert i andre gangs forhandlinger. Begge leverandører opprettholdt opprinnelig score – men ved det som antakelig er en trykkfeil, er leverandør 3 nå scoret til 10,0. Denne feilaktige scoren er den som er ført i scoreskjemaet og ligger til grunn for den endelige vurderingen.

Tabell 4.9 NAVs vurdering av besvarelse av kravspesifikasjonen for øvrig, Kunnskapsyrker og saksbehandling for minoritetsspråklige, Oslo.

Leverandør	Besvarelse av kravspesifikasjon for øvrig	Score
1	Egnede lokaler, tilgang til nødvendig teknisk utstyr, opplegg for tilrettelegging for personer med dysleksi, også denne målgruppa. Rapportering skal utføres i samsvar med retningslinjer.	9,0
1. forhandling	Store lokaler med kontorlandskap, tilgang til video.	10,0
2. forhandling	Ikke tema.	10,0
2	Egnede lokaler, tilgang til nødvendig teknisk utstyr, opplegg for tilrettelegging for personer med dysleksi, men usikker tilrettelegging for målgruppa. Rapportering skal utføres i samsvar med retningslinjer.	6,0
1. forhandling	Legger opp til klasseromsundervisning, som vurderes som en svak løsning.	6,0
3	Egnede lokaler, tilgang til nødvendig teknisk utstyr, opplegg for tilrettelegging for personer med dysleksi, men usikker tilrettelegging for målgruppa. Bruker Open Office – må begrunnes om dette er funksjonelt. Rapportering skal utføres i samsvar med retningslinjer.	8,0
1. forhandling	God oppfyllelse av krav, men Open Office vurderes stadig som en svakhet.	8,5
2. forhandling	Ikke tema.	10,0*

* Ikke tematisert, og det sies eksplisitt at scoren ikke endres fra første forhandlingsrunde.

Kriterium 5 Pris

Femte vurderingskriterium, som teller 40 prosent, er pris. Alle leverandørene justerte prisen underveis i prosessen. De opprinnelige prisene og justeringene framgår av tabell 4.10.

Tabell 4.10 Pris. Kunnskapsyrker og saksbehandling for minoritetsspråklige, Oslo.

	Opprinnelig	1. justering	2. justering
1	977 300	849 800	781 700
2	520 000	520 000	
3	585 500	644 895	698 895

Differanse 1.–3. tilbud

- Leverandør 1: 195 600 (avslag 20 prosent)
- Leverandør 2: Ingen endring
- Leverandør 3: -113 395 (påslag 23 prosent)

Begrunnelsene for de ulike prisanslagene framgår ikke av evalueringsrapporten. Det framgår ikke av denne rapporten om leverandør 3, som øker prisen suksessivt, har økt bemanningen på kurset. Det framgår heller ikke om leverandør 1 har redusert bemanningen. NAV kommenterer imidlertid gjennomgående at prisanslaget er «riktig budsjettet i forhold til kravspesifikasjonen, og at ressursbruken vurderes som relevant». Det er ikke knyttet andre kommentarer til de ulike prisanslagene.

Det påfallende i denne priskonkurransen er at leverandør 3 i sitt første tilbud ga en pris som var 40 prosent lavere enn tilbudet til leverandør 1. I siste runde, da leverandør 1 hadde redusert prisen med 20 prosent mens leverandør 3 hadde økt med 23 prosent i forhold til opprinnelig budsjett, var leverandør 3 sitt tilbud bare 11 prosent lavere. Det er likevel ikke lett å lese ut av evalueringsrapporten hvilke endringer i innholdet som er skjedd i tilbudene som begrunner denne prisutviklingen.

Valg av leverandør

Leverandør 1 ble valgt til å arrangere kurset i «Kunnskapsyrker og saksbehandling for minoritetsspråklige». Leverandøren hadde ikke lavest pris, men ble vurdert som klart best på alle kvalitetskriteriene. Rangeringen av tilbyderne på denne utlysningen var i det hele tatt tydelig, og skalaen ble tatt i bruk i langt større grad enn det som var tilfelle for utlysningen av kurset «Praksisbasert opplæring for minoritetsspråklige».

Oppsummering

I gjennomgangen av kurset «Praksisbasert opplæring for minoritetsspråklige» var variasjonen i kvalitative vurderingskriterier slående: Hvert enkelt kurs lot til å bli vurdert på egne premisser med vage kriterier for hva som var «optimalt», «godt nok» og «for svakt». Evalueringsrapporten fra høyterskeltilbudet er annerledes – her er de som

stå for evalueringen i NAV klare når det gjelder hva som etterspørres. Leverandøren som legger opp til sterk vekt på personlig utvikling, sosial kompetanse, språk, kommunikativ kompetanse og evne til samarbeid, belønnes, leverandøren som vektlegger formell kompetanse innen fagområdene definert i kravspesifikasjonen, trekkes. Denne vurderingen er konsistent gjennom alle de tre hovedkriteriene: kvalifikasjonene til instruktørene, faglig innhold og organisering og pedagogiske metoder.

Denne prioriteringen er basert på en relativt konsistent oppfatning om hva målgruppa for kurset har behov for. Formuleringer om dette går igjen flere steder i evalueringsrapporten: «Det vurderes at det primære ikke vil være å gjennomføre undervisning som gir mer formell kvalifisering i ulike emner, men i større grad å stimulere til egenaktivitet og prosesser hos deltagerne, og læring igjennom dette i forhold til å mestre den praktiske hverdagen i arbeidslivet» (s. 3); «Det vurderes at målgruppens utfordringer ikke primært er mangel på instrumentell kompetanse eller kvalifikasjoner, men i større grad knyttet til å få gjennomført prosesser for å utvikle former for sosial kompetanse, personlig utvikling, profilering av egen kompetanse, markedsarbeid, informasjon om norsk arbeidsliv, etc.» (s. 10); «Leverandøren vurderes å fastholde og forsterke inntrykk av et generelt kvalifiseringsfokus, særlig mot mer saksbehandlingsfaglige emner, og i liten grad tematisere forhold knyttet til tilrettelegging av de pedagogiske metoder til prosesser knyttet til sosial læring, kulturell kvalifisering og personlig utvikling og markedsarbeid. [...] Den pedagogiske effekten vurderes å innebære at deltagerne primært vil være opptatt av og tro at de mangler er mer formell kvalifisering og en opptatthet av å gjennomføre denne formelle kvalifiseringen relatert til saksbehandlingsfaglige emner» (s. 22, gjaldt leverandør 2 etter forhandling).

Målgruppa mangler altså ikke primært formelle kvalifikasjoner slik NAV ser det. Det som mangler, har å gjøre med personlig utvikling, kulturell kvalifisering og evne til å mestre den praktiske hverdagen i norsk arbeidsliv. Denne spissingen av krav til kursleverandørene kan ikke uten videre leses ut av kravspesifikasjonen, og to av leverandørene har altså oppfattet kravspesifikasjonen dit hen at NAV etterspør kurs som øker deltakernes formelle kompetanse innen saksbehandling, jus og forvaltningslære. Det framgår ikke av saksdokumentene hva NAV bygger denne oppfatningen av målgruppas behov på, men hvis dette er den innarbeidede oppfatningen i organisasjonen, ville det kanskje være hensiktsmessig om den framgikk klarere av kravspesifikasjonen.

Kurset «Butikk/lager for minoritetsspråklige» i Rogaland

AMO-kurset «Butikk/lager for minoritetsspråklige» retter seg mot arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn som behersker norsk skriftlig og muntlig (muntlig nivå 2). For øvrig stilles ingen krav til forkunnskaper, men deltakerne skal være motiverte for arbeid i butikk eller på lager.

NAV mottok fire tilbud på utlysningen om kurset innen butikk/lager for minoritetspråklige. Alle fire ble vurdert som aktuelle, og i løpet av prosessen ble alle invitert til forhandlinger en gang. Som vist innledningsvis i dette kapitlet er vurderingskriteriene litt annerledes organisert i Rogaland sammenlignet med i Oslo, og i de neste avsnittene ser vi nærmere på opplegget til NAV i Rogaland.

Pris

Pris vektet lavere i Rogaland enn i Oslo – 30 prosent i stedet for 40 – men gjennomgås som kriterium 1.

Prisjusteringene skjedde i to omganger: To av tilbyderne hadde levert tilbud med «usannsynlig høy pris i forhold til andre» og fikk mulighet til å trekke seg eller gi nytt pristilbud. Begge tilbyderne leverte nye pristilbud og kuttet prisen med henholdsvis 22 og 31 prosent. Det framgår ikke av sakspapirene om, og i så fall hvordan, dette fikk betydning for det foreslåtte innholdet i kurset. Denne ekstraomgangen om pris kom tidlig i prosessen, slik at nye pristilbud forelå mindre enn 14 dager etter at tilbudene var levert. I tillegg ble pris tematisert i forhandlingene, og alle leverandørene – også de som allerede hadde justert sine opprinnelige tilbud – reduserte pristilbudet noe etter forhandlingene. Utviklingen er vist i tabell 4.11.

Tabell 4.11 Pris. Butikk/lager for minoritetsspråklige i Rogaland

Leverandør	Opprinnelig pris	Pris etter 1. justering	Pris etter 2. justering
1	596 254	569 475	
2	1 017 796	793 751	736 946
3	1 111 740	765 043	674 870
4	884 939	855 547	

Differanse mellom første tilbud og endelig tilbud:

- Leverandør 1: 26 779 (5 prosent)
- Leverandør 2: 280 850 (28 prosent)
- Leverandør 3: 436 870 (39 prosent)
- Leverandør 4: 29 392 (3 prosent)

Prisjusteringene som har skjedd i forhandlingene, er stort sett ganske minimale. Unntaket er leverandør 3, som først leverte et revidert pristilbud og deretter reduserte dette med ytterligere 12 prosent (90 000 kroner) etter forhandlinger. De store priskuttene kom i forkant av forhandlingene for de to leverandørene som hadde levert «usannsynlig høye» prisanslag.

Tilbudene ble rangert etter endelig pristilbud. Leverandør 1 hadde laveste pristilbud og fikk scoren 4. Leverandør 4 hadde høyeste pristilbud og fikk dermed scoren 1.

Kvalitet

Kvalitet er kriterium nummer to i Rogaland og omfatter tilbudte instruktørers faglige og pedagogiske kvalifikasjoner, faglig innhold, metodikk og kjennskap til det lokale markedet innenfor bransjen butikk/lager. Kriteriet teller 60 prosent i den totale vurderingen. Nedenfor gjennomgås de fire underkriteriene separat etter samme mal som i gjennomgangen for Oslo.

Leverandør 1 tilbyr fem instruktører: en kursleder og fire instruktører som skal ha ansvar for presiserte deler av undervisningen (to innen fagområdet, to innen norskopplæring og én innen veiledning og anskaffelse av praksisplass). Fire av instruktørene er ukjente for NAV. Det påpekes likevel at leverandøren har spesialisert seg på minoritetsspråklige som målgruppe og stiller strenge krav til kvalitetssikring av instruktørene.

Leverandør 2 melder inn en prosjektleder, fire instruktører og en kvalitets- og fagansvarlig. Prosjektlederen har lang erfaring med kurs innen dette fagområdet, og alle instruktørene vurderes å ha gode kvalifikasjoner innen flerkulturell forståelse. Alle seks tilbudte personell oppgis å ha lang erfaring med målgruppa.

Leverandør 3 har levert tilbud i samarbeid med en underleverandør. Leverandøren tilbyr fem instruktører, hvorav to jobber hos underleverandøren. Underleverandøren jobber spesialisert med opplæring og har tilgang til ytterligere lærerressurser som vil kunne trekkes inn som instruktører i norskopplæring og bransjenorsk. I tillegg stiller hovedleverandøren med en koordinator og en person med ansvar for å skaffe praksisplasser. Underleverandøren oppgis å ha lang erfaring med voksenopplæring for minoritetsspråklige, men det framgår ikke av tilbudet om leverandøren også har erfaring med å kvalifisere målgruppa for butikk/lagerarbeid. Tilbudet og påfølgende forhandlinger tydeliggjorde heller ikke hvem av de mange involverte som skulle ha faglig ansvar for undervisningen, eller hvilke kvalifikasjoner som fantes i teamet innen butikk og lager.

Også leverandør 4 legger opp til samarbeid med en underleverandør, som har faglig kompetanse innen salg og service. Leverandøren stiller med kurskoordinator og kursleder fra egen stab og en lærer i 20 prosent stilling som skal ha ansvar for norskopplæringen. NAV vurderer likevel at det ikke kommer godt nok fram av tilbud og forhandlinger hvem som skal undervise i hva, og hvem som har ansvar for oppfølging og veiledning.

Når det gjelder faglig innhold, henter leverandør 1 relevant fagstoff fra VG2 og legger opp til at norsk, yrkesnorsk og fagnorsk integreres i all undervisning. Fagstoffet skal tilpasses den enkeltes nivå, og det er utarbeidet en timeplan som NAV mener gir god progresjon.

Leverandør 2 henter også læreplanene fra videregående skole innenfor salg og service og transport og logistikk, og de trekker også veksler på erfaringer fra tidligere AMO-kurs innen butikk/lager for fremmedspråklige. Sentrale temaer som kulturforståelse, norskopplæring og jobbsøk skal flettes inn gjennom hele kurset. Også denne tilbydereren har presentert en timeplan med det som oppfattes som god progresjon.

Leverandør 3 har levert en overordnet timeplan som viser nøkkelprosesser, og en omfattende liste over temaene som skal gjennomgås innen bransjefag, norsk, samfunnsfag, data og jobbsøk. Tilbudet og forhandlingene avklarte ikke hvilke temaer som skal vektlegges, eller hva som er spesielt viktig for den aktuelle målgruppa. Norsk vil gå som en rød tråd gjennom alle fagområdene.

Leverandør 4 jobber ut fra læreplaner fra VG1 service og samferdsel og norsk. Arbeidslivskunnskap legges inn i undervisningen med utgangspunkt i bransjefaget og norsk samt jobbsøk og data. Målene fra læreplanen tar utgangspunkt i et visst nivå hos deltakerne og kan endres underveis. Leverandøren har ikke levert timeplan med tilbudet.

Tredje temaet under kvalitet er metodikk. Her legger leverandør 1 opp til klasseromsundervisning og gruppearbeid, med vekt på dialogpedagogikk. Grunnleggende kommunikasjonsferdigheter, særlig muntlige, vektlegges. Det samme gjelder for individuell oppfølging og veiledning gjennom teoridelen og praksisperioden.

Leverandør 2 legger opp til en kombinasjon av gruppearbeid og individuell oppfølging. Leverandøren vil bruke et språk- og kulturoplæringsprogram som er utviklet for å skape forståelse mellom kulturer og for å bidra til brukermedvirkning. Programmet har vært brukt tidligere, og erfaringene er gode.

Leverandør 3 tilbyr klasseromsundervisning og gruppearbeid samt e-læring og smartboard. Verktøyet som benyttes, er Migranorsk, og læremetodene skal tilpasses gruppa. Tilbyderen er opptatt av veiledning og oppfølging av den enkelte deltakeren og legger opp til veiledning/oppfølging i praksisperioden.

Leverandør 4 har klasseromsundervisning som utgangspunkt for teoridelen. Tilbyderen vil bruke en metodikk som øker bevisstheten om hva som fremmer læring. Det skal også gis rom for individuelle samtaler og gruppearbeid og for trening på data. Deltakerne skal få veiledning og oppfølging av instruktørene gjennom praksisperioden.

Endelig er det et kriterium i kvalitetsvurderingen at leverandørene kjenner det regionale arbeidsmarkedet innenfor butikk/lager. Leverandør 1 beskrives som en aktør som generelt har god erfaring med å skaffe praksisplasser til minoritetsspråklige. En av instruktørene skal som nevnt ovenfor ha hovedansvar for å skaffe praksisplasser. Denne personen kommer selv fra bransjen og har et bredt nettverk. I tillegg tilbyr leverandøren en annen instruktør med lang og bred erfaring fra salg og service.

Leverandør 2 har ifølge NAVs vurdering gjennom flere år opparbeidet seg et godt nettverk som stadig utvides, også innenfor bransjen butikk/lager. Dette etablerte nettverket som spenner over et bredt spekter innen bransjen, skal benyttes i kurset. Leverandøren har god kjennskap til kravene innen de ulike bransjene. Leverandøren vil avklare på forhånd om tilbyderne av praksisplasser planlegger å ansette eller ikke, men også tilbydere som ikke skal ansette, kan være aktuelle med rene praksisplasser. Dette kan være hensiktsmessig med tanke på attest og referanse. Det understrekes likevel at tilbyder er bevisst NAVs resultatkrav.

Leverandør 3 har skrevet intensjonsavtale med fire store aktører innen butikk/lager-bransjen som vil vurdere deltakere for aktuelle stillinger i løpet av kursperioden og etter endt kurs. Disse aktørene representerer et bredt spekter innen butikk/lager-bransjen. En instruktør har hovedansvar for etablering av praksisplasser og for å fungere som rådgiver overfor veiledere og deltakere ved behov.

Leverandør 4 har samarbeid med en videregående skole (underleverandør), som har et etablert nettverk for mulige praksisplasser. Tilbyderen selv framhever også at de har et stort nettverk og jobber med å oppdatere dette, særlig med vekt på bedrifter med rekrutteringsbehov. Det har likevel ikke kommet godt nok fram i tilbudet eller i forhandlinger hvilke typer praksisplasser det er snakk om, og hvilken kjennskap leverandøren har til bransjen.

Det tredje kriteriet som legges til grunn for vurderingen i Rogaland, er forbehold til kontrakten. Denne veier 10 prosent av totalvurderingen. Ingen av de fire leverandørene har tatt forbehold, dermed er alle gitt vurderingen 4.

Valg av leverandør

Ulikt Oslo presenteres det fra prosessen i Rogaland en samlet vurdering av tilbyderne som redegjør for scoring. Leverandør 2 er vurdert som den beste på kvalitetskriteriet og er dermed gitt scoren 4. Dette er på bakgrunn av «høyeste kvalitet» på instruktører samt en meget god presentasjon av faglig innhold og en god forståelse av hva som bør vektlegges for denne målgruppa. Metodikken oppfattes som godt tilpasset målgruppa, og tilbyderer har et meget godt etablert nettverk. Leverandør 1 er nest best, med scoren 2,5. Instruktørene vurderes som gode, og i likhet med leverandør 2 gir de en god presentasjon av faglig innhold og god forståelse av hva som bør vektlegges for målgruppa. Metodikken er spesialtilpasset målgruppa, og tilbyder har mulighet til å etablere et godt nettverk for praksisplasser i regionen.

Både leverandør 1 og 2 vurderes altså som gode, gitt de oppsatte kvalitetskriteriene. Leverandørene 3 og 4 vurderes som svakere og er begge gitt scoren 2. Omtalen i oppsummeringen av leverandør 3 og 4 identisk: «Tilbyder [samarbeider med underleverandør], hvor instruktørene vurderes som gode i forhold til målgruppen. Likevel er det noe uklart hvem som har ansvar for hva. Vår vurdering av det faglige innholdet er at det ikke kommer tydelig nok fram av tilbudet hva som vektlegges og hva som er nødvendig for denne målgruppen. Når det gjelder metode kommer det heller ikke her tydelig nok fram av tilbudet hvordan opplæring vil foregå for denne målgruppen.»⁴

Alle tilbyderne har altså tilbudt instruktørgrupper som vurderes som gode, men leverandør 2 later til å ha den mest erfarne gruppa. Leverandørene 1 og 2 er de to eneste der instruktørene særlig har erfaring med å jobbe med minoritetsspråklige, men det

⁴ Leverandør 3 vurderes som noe sterkere enn leverandør 4 når det gjelder nettverk. Leverandør 3 har fått score 2,5 i evalueringsrapporten, men er ført opp med score 2 – som leverandør 4 – i scoreskjema. Den høyere scoren er begrunnet, så den lavere oppføringen i scoreskjemaet må forstås som en trykkfeil.

gjøres et lite poeng av at fire av de seks instruktørene til leverandør 1 er ukjente for NAV. Det framgår av forhandlingsreferatet at flere instruktører hos denne leverandøren er nyansatte, og at bemanning har vært et tema i forhandlingene. Leverandør 2 har også et «meget godt etablert nettverk for praksisplasser», mens leverandør 1 «har muligheter for å etablere et godt nettverk». Både leverandør 1 og 2 vurderes som aktuelle tilbydere, men leverandør 2 har mer tyngde og erfaring relevant for akkurat denne utlysningen.

Leverandør 1 hadde beste pristilbud og nest beste tilbud på kvalitet. Leverandør 2 hadde beste tilbud på kvalitet og nest beste tilbud på pris. Fordi kvalitet teller mer enn pris, fikk leverandør 2 høyeste samlede score og dermed tilslag på kontrakten.

Oppsummering

Kravspesifikasjonen for utlysningen av AMO-kurs innen butikk/lager for minoritetsspråklige var på tre sider. Den inneholder 21 «skal»-formuleringer og 7 «må»-formuleringer.

De fire tilbudene later til å ha mange fellestrekk. Det framgår ikke av dokumentene fra NAV at noen av dem skiller seg ut gjennom forslag til løsninger som avviker klart fra de andre. Det er verdt å merke seg at antallet instruktører er klart lavere enn det som er tilfellet i Oslo, ingen av tilbyderne skisserer flere enn seks instruktører. Metodikken varierer noe, og NAV har lagt vekt på om metodikken er godt tilpasset målgruppa. Leverandøren som vant konkurransen, skiller seg ut gjennom å særlig fokusere på metodikk som skal skape forståelse mellom kulturer. Alle leverandørene er opptatt av språk og å ha norsk og fagspråk som gjennomgangstema, men bare denne ene leverandøren framhever kulturforståelse. Dette er tydeligvis vektlagt positivt.

Gjennomgående framstår prosessen i Rogaland som enklere enn prosessen i Oslo. Det er en langt kortere og mer konsis kravspesifikasjon, færre tilbydere og mindre variasjon i tilbudene.

Kurset «Norskopplæring med fagterminologi knyttet opp mot helsefagarbeiderfaget og yrkespraksis»

Kurset «Norskopplæring... mot helsearbeiderfaget» retter seg mot deltakere som behersker norsk på et slikt nivå at de vil kunne ta norskprøve 3 i løpet av kursperioden. Kurset tar sikte på å kvalifisere deltakerne for arbeid i helsesektoren. Praksisplassene skal fortrinnsvis være på sykehus, eventuelt i hjemmetjenestene eller i helseinstitusjoner. I noen tilfeller kan det også være aktuelt å bruke praksisplasser i barnehager og SFO.

Kurset skiller seg ut rent administrativt fordi det er et samarbeid mellom NAV i Rogaland og Rogaland fylkeskommune. Virkemiddelenheten i NAV håndterte likevel utvelgelsesprosessen som for de andre kursene. Det kom inn to tilbud etter utlysningen. Begge tilbyderne ble ansett som reelle, og begge ble kalt inn til forhandlinger.

Pris

Begge tilbyderne leverte to prisanslag: ett for teori og yrkespraksis for to klasser med 15 deltakere og ett for to klasser med 10 deltakere. Leverandør 2 opererte i begge tilfeller med en pris per deltaker som var om lag halvparten av det leverandør 1 tilbød. For to klasser med 10 deltakere anslo leverandør 1 en pris på 980 000, mens leverandør 2 anslo 585 525.

Leverandør 2 var altså klart best på pris. Det framgår av forhandlingsprotokollen at leverandør 2, men ikke leverandør 1, ble invitert til å gi et nytt pristilbud i etterkant av forhandlingene. Prisene i illustrasjonen ovenfor viser til pristilbud etter forhandlinger. Det framgår ikke av papirene hvordan de to leverandørene befant seg i forhold til hverandre prismessig før forhandlingene. Det framgår heller ikke hvorfor leverandøren som så klart lå høyest i pris, ikke ble invitert til å gi et revidert tilbud.

Kvalitet

Som for kurset rettet mot butikk og lager (se ovenfor) inneholdt vurderingen av «kvalitet» for AMO-kurset rettet mot helsearbeiderfag flere underpunkter. For helsearbeiderkurset var de formulert i fire punkter: de tilbudte instruktørers faglige og pedagogiske kvalifikasjoner, pedagogisk opplegg, tjenesteinnhold og evne til å gjennomføre tilsvarende leveranser.

Begge leverandører har instruktører med offentlig godkjent kompetanse innen helsefag. Instruktørene til leverandør 1 har lang erfaring med undervisning av voksne elever. Hovedinstruktøren innen helsefag er utdannet innen bioteknologi, har pedagogisk utdanning og lang erfaring. Instruktørene i norsk er faglig kvalifiserte og har erfaring med undervisning av minoritetsspråklige. Instruktørene til leverandør 2 har spesialutdanning innen undervisning av minoritetsspråklige og lang erfaring i undervisning av denne gruppa. Hovedinstruktøren er sykepleier med utdanning i flerkulturell forståelse, mens hovedinstruktøren i norsk språk har grunnfag i norsk. Begge har lang erfaring med undervisning av målgruppa, og begge har tverrkulturell kompetanse som spesialfelt.

NAV og Rogaland fylkeskommune vurderer at begge tilbyderne har godt kvalifiserte instruktører, men at leverandør 2 er best på dette punktet.

Når det gjelder det pedagogiske opplegget, har leverandør 1 en praktisk tilnærming. Leverandøren framhever at de har undervisningsrom med senger, dukker og annet utstyr til øving på praktiske oppgaver. Leverandøren vil skaffe praksisplasser så tidlig som mulig i kurset og vil gjerne lage et opplegg med for eksempel tre dager yrkespraksis og to dager teori i uka. Leverandøren legger opp til tett og god oppfølging i praksisperioden, både mellom deltaker og veileder og mellom veileder og arbeidssted. Leverandør 2 legger opp til tre timer norsk og tre timer helsefag per dag. Undervisningen skal legges opp praktisk med stor vekt på begrepsforståelse, motivasjon, dialog og bruk av bildemateriale. Deltakerne skal testes og intervjues før oppstart for å få en best mulig individuell framdriftsplan. Leverandøren vil skaffe praksisplasser når deltakeren

har bestått norskprøve 3. Deltakerne skal følges opp tett i praksisperioden med praksisbesøk, veiledningssamtaler og tett kontakt med ansvarspersonen på praksisstedet. Leverandøren har satt av 180 timer til oppfølging.

Igjen vurderer NAV og Rogaland fylkeskommune at begge leverandørene har levert gode tilbud, men at leverandør 2 er den beste. Dette begrunnes med større fokus på individuell tilpasning hos leverandør 2.

Omtalen av leverandørenes tjenesteinnhold er knapp: Begge leverandørene oppfyl-ler kravspesifikasjonen, og begge legger opp til å teste deltakerne med norskprøve 2 før oppstart. Leverandørene vurderes likt på dette punktet.

Leverandør 1 hadde tidligere gjennomført fagkurs for minoritetsspråklige for NAV og hadde god erfaring med denne typen undervisning. Leverandør 2 hadde spesialisert seg på opplæring av minoritetsspråklige og hadde lang og god erfaring på dette området. Det påpekes at alle instruktørene hadde tverrkulturell kommunikasjon som spesialfelt. Leverandør 2 vurderes som den mest kompetente leverandøren på dette punktet.

Ingen av leverandørene hadde forbehold til kontrakten.

Resultat av konkurransen

Leverandør 2 ble valgt. NAV og Rogaland fylkeskommune gjennomførte ikke den vanlige vektingen av kriteriene, men begrunner valget kun tekstlig. Leverandør 2 var lavest i pris og overbeviste med et meget gjennomtenkt og begrunnet pedagogisk opplegg, der deltakerne testes og det lages individuelle framdriftsplaner. Det framheves også at leverandøren har spesialisert seg på undervisning og kurstilbud rettet mot minoritetsspråklige, og at instruktørene har tverrkulturell kommunikasjon som spesialfelt.⁵

Oppsummering

Dette kurset hadde den korteste kravspesifikasjonen og færrest tilbydere av kursene som er gjennomgått her. Det er også det eneste kurset der man ikke har vektet kriteriene, men begrunnet valget av leverandør kun i tekst. NAV, som denne gangen utlyste kurset i samarbeid med fylkeskommunen, har vært opptatt av tilbyderens erfaring med kursvirksomhet for minoritetsspråklige voksne. På dette punktet er den valgte leverandøren klart overlegen. Konkurrenten har lang erfaring med voksenopplæring, men mer begrenset erfaring fra arbeid med minoritetsspråklige.

Avslutning

Som vist i kapittel 3 er kravspesifikasjonene i Oslo langt mer detaljerte, men også på mange måter mer åpne enn i Rogaland. Kravspesifikasjonene i Rogaland skisserer hva

⁵ I evalueringen framheves leverandør 2 som bedre enn 1 på punktet «faglige og pedagogiske kvalifikasjoner på instruktørene». Denne vurderingen er eksplisitt i gjennomgangen av kriterier, men falt bort i den avsluttende argumentasjonen – uten at leverandør 2 hadde ulempe av det.

slags kurs man er ute etter, og legger noen få, men betydningsfulle rammer for opplegget. Dette må forstås som noe av bakgrunnen for at tilbudene som er mottatt i Oslo, inneholder en langt større variasjon enn det som er tilfellet i Rogaland. I Rogaland er det mindre rom for variasjon, mens kursleverandørene i Oslo «plukker og mikser» fra lange rekker med ønsker og krav uttrykt i kravspesifikasjonene. Et annet poeng er naturligvis at NAV i Oslo har et større marked, der flere leverandører er aktive.

Vurderingene i Oslo er også mer komplekse enn i Rogaland, i og med at NAV i Oslo vekter sammen fem kriterier i stedet for tre. Som påpekt ovenfor vurderer NAV i Oslo de ulike tilbyderne på sine egne premisser og later ikke til å ha en svært fast mal for hvordan et godt kurs skal se ut. I Rogaland er markedet i større grad todelt. Det er leverandører som spesialiserer seg på minoritetsspråklige, og leverandører som jobber mer generelt med personer utenfor arbeidsmarkedet. I vurderingen av kurs innen lager/butikk var to av tilbyderne av den første typen: En av dem vant kontrakten, den andre fikk nest høyeste score. Tilsvarende var det i vurderingen av helsefagarbeiderkurs. Leverandøren som spesialiserte seg på minoritetsspråklige, vant relativt klart framfor leverandøren som hadde en mindre spesialisert profil. I Oslo er variasjonen større og går langs flere akser: Man har leverandører som spesialiserer seg på minoritetsspråklige, leverandører som spesialiserer seg på andre marginaliserte grupper, og leverandører som retter seg mot personer utenfor arbeidsstyrken spesielt. Noen leverandører har levert særlig gode kurs til spesielle grupper minoritetsspråklige, som kvinner eller polsktalende, men har mindre erfaring med andre grupper. Noen er svært gode på voksenopplæring, men svake på formidling til bedrifter, andre har en motsatt profil. I tillegg skilles det i Oslo skarper mellom høyterskel- og lavterskelkurs, derav følger også at noen leverandører er sterke på det ene, men i mindre grad på det andre. Den store variasjonsbredden i Oslo gjenspeiler at Oslo er en mer folkerik region, at det er langt flere minoritetsspråklige i Oslo enn i Rogaland, og at konkurransen generelt er større i Oslo.

Innledningsvis trakk vi et skille mellom vekt på kvalitet og vekt på fleksibilitet i kursutvelgelsen. Etter denne gjennomgangen kan vi slå fast at prosessene omkring de fire kursene har vært forskjellige, og prosessen rundt kurset «Praksisbasert opplæring for minoritetsspråklige» skiller seg ut ved at den var preget av en særlig åpen tilnærming. NAV opererte med fem tildelingskriterier, og innenfor hvert av disse et stort antall kvalitative tilleggskriterier. Hvert enkelt tilbud ble vurdert, og det ble diskutert egne premisser opp mot disse kriteriene. Ovenfor antydte vi at dette kan være en formålstjenlig framgangsmåte i en situasjon med begrenset informasjon: Det er mange veier til målet, og det finnes lite forskningsbasert kunnskap som gir grunnlag for å framheve en tilnærming som generelt bedre enn en annen. Samtidig må NAV til sjuende og sist treffe en beslutning når de mangefasetterte vurderingene er omformet til en tallkarakter med en gitt vekt i totalberegningen. Overgangen fra nyansert vurdering

til endimensjonal tallkarakter er i mange tilfeller vanskelig å forstå, og som det ble vist, kan svært forskjellige profiler ende med samme karakter.

Vurderingen av de tre andre kursene bar i større grad preg av at NAV hadde en bestemt visjon for hva de så etter. For kurset «Kunnskapsyrker og saksbehandling for minoritetsspråklige» ble leverandørene som var opptatt av formell kompetanse, straffet til fordel for leverandører som framhevet personlig utvikling og tverrkulturell forståelse. I valg av leverandør til kursene «Butikk/ lager» og «Norskopplæring... mot helsearbeiderfaget» ble tverrkulturell kompetanse og erfaring med målgruppa de avgjørende kriteriene. Vi tar ikke stilling til om dette var gode vurderinger, men det er relevant å spørre hvilket kunnskapsgrunnlag disse vurderingene var basert på. På hvilken bakgrunn kan NAV avgjøre at det høyt utdannede minoritetsspråklige trenger, er knyttet til personlig utvikling og tverrkulturell kompetanse, og ikke formell kvalifisering rettet mot hvordan bestemte arbeidsprosesser foregår på norske kompetansearbeidsplasser? Er det gitt at tverrkulturell kompetanse er viktigere enn faglig kompetanse når minoritetsspråklige skal kvalifiseres for bestemte deler av norsk arbeidsliv?

Enten NAV velger et åpent utgangspunkt som gjennom prosessen omformes til tallkarakterer, eller de velger en mer styrt prosess der bestemte kriterier vektlegges, forblir de konkrete kvalitetskriteriene implisitte. De utformes gjennom prosessen, og man kan lett tenke seg at ulike prosesser gir opphav til ulike indikatorer på kvalitet. Dette er vanskelig for alle parter å forholde seg til og gjør prosessene lite forutsigbare. På sikt kan det være et mål å etablere et snevrere sett av tydelige kriterier innenfor hvert av de fem sentrale tildelingskriteriene for alle kursene. Dette vil gjøre det lettere for leverandørene å vite hva som faktisk etterspørres, men vel så viktig vil en slik målsetting stimulere en diskusjon internt i NAV om hva som er god kvalitet på AMO-kurs. Dermed vil en del av det som nå framstår som implisitte antakelser, gjøres eksplisitte. Det vil også kunne bidra til en tydeliggjøring av kravspesifikasjonene, og det vil sette et tydeligere skille mellom hvilke krav som skal være oppfylt, og hvilke som i større grad overlates til leverandørenes skjønn.

I en gjennomgang av kvaliteten i anskaffelsesprosessen må det påpekes at det flere ganger i denne gjennomgangen ble avdekket et manglende samsvar mellom NAVs vurdering og den tallkarakteren som faktisk er lagt til grunn i vurderingen. Disse avvikene er markert i gjennomgangen med asterisker i tabellene for Oslo og i fotnoter når det gjelder Rogaland. I tilbudene i Oslo skjedde dette i det ene tilfellet gjennom at NAV anførte at leverandøren økte sin score etter forhandlinger, men angir ikke hvor mye. Leverandøren er oppført med samme score som før forhandlingene. I det andre tilfellet anførte NAV at leverandøren beholdt scoren fra før forhandlingene, som var 8,5, men den er likevel oppført med scoren 10. Det første kan antas å være en forglemmelse, den andre en ren trykkfeil. I begge tilfeller er den feilaktige scoren ført i scoreskjemaet og brukt i vurderingene. Med tanke på høyterskeltilbudet har dette åpenbart ikke hatt betydning. Feilen var til leverandørens fordel, men denne leverandøren nådde

likevel ikke opp i konkurransen. Feilen skjedde da det bare sto to leverandører igjen i konkurransen, og den andre ble vurdert som klart best. Om glippen i konkurranse om lavterskeltilbudet hadde betydning, avhenger av hvor mye leverandøren skulle vært justert opp. Var det snakk om 0,5 poeng, ville rangeringen vært uendret. Var det snakk om et helt poeng, ville leverandøren endt på en score som var 0,1 poeng lavere enn den svakeste leverandøren som ble innkalt til andre gangs forhandling. Dette kunne muligens ha endret dynamikken i siste runde – men den foretrukne leverandøren kom godt ut i siste runde og ville sannsynligvis vært foretrukket uansett.

I Rogaland har en leverandør fått scoren 2,5 i evalueringen, men er ført inn i score-skjema med scoren 2,0. Dette later også til å være en trykkfeil og har ikke hatt betydning for tildelingen av oppdraget. Denne leverandøren hadde uansett ingen sjanse til å nå opp. I vurderingen av helsefagarbeiderkurset vurderes instruktørene til leverandøren som fikk kontrakten, som bedre enn instruktøren til konkurrenten i evalueringen, mens det står i den samlede vurderingen at leverandørene vurderes likt. Heller ikke dette har hatt betydning all den tid glippen var til ulempe for leverandøren som uansett vant.

Alle eksemplene på misforhold mellom evaluering og samlet vurdering har vært småfeil, og i tre av fire tilfeller er det sikkert at det ikke har hatt betydning. I det fjerde tilfellet er det usannsynlig at det ville spilt noen rolle, men det finnes en liten mulighet for at sluttvurderingen kunne vært annerledes hvis NAV hadde husket å oppjustere leverandørens score etter forhandlinger. At dette har forekommet i alle fire prosessene, antyder at sluttscoren/begrunnelsen for valg av leverandør ikke tillegges svært stor vekt: På et punkt i prosessen vet NAV hvem de skal ha, og scoringene/samlevurderingene blir mer formaliteter som ikke kvalitetssikres svært grundig. Dette bekrefter også inntrykket om at scorene til de ulike delene av kursene ikke er svært sterkt begrunnet, særlig gjelder dette for Oslo. Skalaen fra 1 til 10, med mulighet for å gi halve poeng, later til å være vesentlig mer fingeradert enn det NAV strengt tatt har bruk for. Det at tallskalaen gir inntrykk av en presisjon som i praksis neppe er reell, er kanskje et større tankekors enn at det av og til glipper et halvt poeng i den samlede vurderingen. Dette handler om kvaliteten i prosessen, og er om noe en sak mellom NAV og leverandørene.

Informantenes refleksjoner omkring anskaffelsesprosessen

Prosessen rundt anskaffelse av kurskonsepter er svært formalisert og følger loven om offentlige anskaffelser. Dette innebærer at kravspesifikasjonen så snart den er offentliggjort, er avgjørende. Kravspesifikasjonen er NAVs bestilling, og den kan ikke endres når den først er lyst ut. NAV har heller ikke mulighet til å gå i dialog med leverandører når et kurs først er lyst ut – all informasjon som kommer fra NAV etter utlysningen,

skjer skriftlig, og alle tilbyderne skal ha tilgang til all informasjon. Hvordan oppleves disse prosessene av ansatte i tiltaksenhetene i NAV, som sitter med ansvaret for anskaffelsene, og av leverandørene, som jobber med å utvikle kursene? Er dette etter deres oppfatning den beste måten å jobbe på for å sikre kvalitet?

Kommunikasjon og kvalitet

Informantene i tiltaksenhetene i NAV utfordret i liten grad rammene rundt anskaffelsesprosessene i intervjuene. De hadde et sett av kriterier å følge og et lovverk å forholde seg til, og disse rammene tok de i stor grad for gitt. De var også opptatt av at leverandørene måtte lære seg å følge de spillereglene som gjelder:

Systemet tenker jeg er ikke noe vi kan gjøre noe med. Sånn at de reglene er satt og er nok der for alltid. Sånn at det er derfor vi må ha den oppdragende effekten. For å si at dere må faktisk følge, og det tenker jeg, hvis en leverandør ikke setter seg inn i det og tror at de skal få et tilbud på bakgrunn av det de eventuelt mangelfullt har levert inn, så må de jo da sette seg inn i hva det er de har gjort feil. (Ansatt, tiltaksenhet)

Et trekk ved regelverket som skapte noe frustrasjon, var at NAV ikke kan bruke ferdigheter om kursleverandørene i utvelgelsen. Informanten som særlig var opptatt av dette, undret seg over meningen med å dokumentere erfaringer fra kursene når de ikke har mulighet til å benytte disse i etterkant. I verste fall kan dette føre til at de er tvunget til å gi oppdraget til en leverandør de av erfaring vet at ikke er best, men som likevel har sendt inn det beste tilbudet i den aktuelle konkurransen. I slike tilfeller blir god oppfølging i etterkant avgjørende. Intervjuene viser likevel at slike tilfeller er svært uvanlige.

Intervjuene med de ansatte i tiltaksenhetene viser, i tråd med kravspesifikasjonene, at NAV legger ulike kriterier til grunn når kvaliteten på tilbudene skal vurderes. Rammene rundt det faglige innholdet avhenger av hvilket kurskonsept det er snakk om. Ved noen konsepter, som jobbsøkerkurs, kan dette legges mer åpent, slik at leverandørene kan vise hva de har å tilby. Ved andre kurs, for eksempel kurset «Butikk/lager for minoritetsspråklige», er føringene for det faglige innholdet klarere. Fordelingen mellom kvalitet og pris varierer noe, og det er mulig å regulere dette fra konkurranse til konkurranse. Ifølge de ansatte er det ikke uvanlig å velge en dyrere leverandør dersom denne har det beste tilbudet.

Gode kursinstruktører er et grunnleggende kvalitetskriterium sammen med metodikk i undervisningen og ikke minst nettverk ut mot arbeidslivet. Det siste blir i Oslo beskrevet som et kriterium som blir tillagt stadig mer vekt. Her ser de ansatte på hvordan tilbyderne bruker nettverket, hvilken type kontakt de har med arbeidslivet, og hvordan de bruker denne kontakten strategisk. Disse kvalitetskriteriene gir gjenklang i intervjuene med ansatte ved lokalkontorene. Veiledere eller instruktører som kan mo-

tivere, er et viktig kvalitetstegn. Samtidig er den tette kontakten med arbeidsmarkedet noe av det som har størst verdi. Også flere ansatte ved lokalkontorene understreker at ettersom de selv har mindre kontakt med arbeidslivet enn før NAV-reformen ble innført, har det stor betydning at kursleverandørene har gode kontakter. Dette blir forstått som avgjørende for at kursdeltakerne skal kunne formidles videre ut i arbeid:

Det er mange som kan, og som er arbeidsjern uten like, men som ikke får mulighet til å prøve seg fram og vise seg fram, de mangler det nettverket da, og det synes jeg er viktig. Og det er tilbake igjen til at jeg synes det er viktig med praksisplassene, at man får veiledere som er flinke til å finne gode praksisplasser, eller som har nettverk som kan hjelpe folk litt ut, og formidle. (Ansatt, lokalkontor)

I Rogaland snakket ansatte i tiltaksenheten mer om betydningen av kvaliteten på kursleverandørene. Det er ikke dermed sagt at nettverk ikke blir vektlagt i Rogaland.

Et interessant spørsmål er hvorvidt konkurransen om kontraktene blir redusert til en konkurranse i søknadsskriving og ikke blir en konkurranse om hvem som i realiteten har det beste tilbudet. Forhandlingene blir forstått som viktige for å finne ut om tilbyderne faktisk kan underbygge søknaden, og en ansatt beskriver dette som den eneste arenaen hvor en faktisk har mulighet til å finne ut hvorvidt tilbyderen faktisk kan levere det som blir beskrevet i tilbudet. Problemstillingen rundt søknadsskrivingen er dermed relevant for dem som arbeider med anskaffelsene, og den blir tatt på alvor.

Etter at kontrakten er tildelt, har alle som har deltatt i konkurransen, men ikke vunnet, mulighet til å be om innsyn. Ifølge ansatte i tiltaksenheten i Rogaland kan dette gi seg utslag i at tilbyderne kopierer hverandre, og på sikt blir dermed mange av tilbudene svært like. Dette gjør det vanskelig å vurdere hvem som tilbyr det beste kurset. Når det ikke er mulig å bruke erfaringer i utvelgelsen, blir det ekstra utfordrende:

Fordi de er ganske like, og så er det sånn, det går på pris, først hvor mye vi har lagt opp hvor mye pris skal bety, osv., men det som er utfordringen, det er at vi kan ikke bruke tidligere erfaringer til å rangere. Vi kan ikke bruke referanser, eller vi kan bruke, vi har hatt en leverandør i mange år som vi er veldig fornøyd med, så kan vi ikke favorisere den i forhold til helt nye som kommer inn på markedet. Det skal ikke ha noe å si. Og det er utfordring for oss. Offentlige innkjøp sier at du skal ikke ta hensyn til det. Du skal ta hensyn til det som er i tilbudet. (Ansatt, tiltaksenhet)

I Oslo er tilbudene ofte lange, og også dette kan ifølge en ansatt ved tiltaksenheten forklares av at innsyn i etterkant kan gjøre at leverandørene forstår et langt som et godt tilbud dersom den som ble vinneren, tilfeldigvis hadde levert et svært omfattende tilbud.

Ansatte i NAVs tiltaksenheter tar med andre ord rammene om innkjøpsprosessen stort sett for gitt, men de reflekterer over mangelen på mulighet til å legge vekt på ulike erfaringer fra tidligere, og de ser at det er fare for at søknadsprosessen blir en konkurranse i søknadsskriving framfor en konkurranse i å levere gode kurs. Denne

problemstillingen er de oppmerksomme på, og de bruker blant annet forhandlingene til å forsikre seg om at leverandørene faktisk er i stand til å levere kvalitet. En ansatt på et lokalkontor peker også på at leverandørene inngår kortsiktige kontrakter og lever i en usikker verden, noe informanten tenker må påvirke holdningen deres til kursarbeidet.

Ettersom de jo konkurrerer, så er det jo grenser for hvor mye tilbyderne kan investere, når de ikke vet hvor lenge det varer. Det kan oppfattes som et problem for dem. Hvis de visste at de hadde avtale framover, så kunne de gått inn med større tyngde [...]. Det er nye anbud, og så mister de et anbud. Det tenker jeg er problematisk. (Ansatt, lokalkontor)

Når det gjelder tiltaksenheterens opplevelse av kommunikasjonen med kursleverandørene, blir oppfølgingen av kursene i etterkant av konkurransen forstått som viktigere. De ansatte i tiltaksenheterne gir eksempler på at de også har brukt innspill fra kursleverandører i utviklingen av konseptene. De virker fornøyde med graden av dialog med leverandørene, og ingen forteller at de ønsker mer innspill i denne delen av anskaffelsesprosessen. Samtidig pekes det ut ett eksempel på at kursleverandørene har bidratt mer systematisk i konseptutviklingen. En ansatt i tiltaksenheten forteller at de har gjort et forsøk med en leverandørkonferanse, der de har lagt ut utlysningen med mulighet for interesserte kurstilbydere til å levere inn synspunkter i forkant:

Så du ser jo det at hva folk tenker er hensiktsmessig, kommer veldig an på hvilke grupper minoritetsspråklige de er vant til å møte, og om de er vant til å bare undervise språk, eller om de er vant også til den arbeidsretta prosessen og sånn, for det er veldig stor spennvidde. Så [...] veldig mye om språk da. Fikk vel mer kanskje bekrefte litt av den retninga vi har tenkt oss innen, men åpenbart, man lærer mye om hvilke type spørsmål og sånn som, altså, tanker og refleksjoner rundt, kanskje hvordan man kunne gjøre det enda mer konkret. (Ansatt, tiltaksenhet)

Tilbakemeldingene på dette forsøket ble beskrevet som omfattende, og ikke alle var like relevante innenfor de rammene NAV må forholde seg til. Sitatet viser at mens kursleverandørene gjerne forholder seg til bestemte deltakergrupper, ser tiltaksenheterne i større grad en helhet og må sile ut innspillene i tråd med denne. Likevel var innspillene nyttige, men forsøket var svært ressurskrevende, og informanten var usikker på i hvor stort omfang de ville videreføre dette i framtiden.

Informantene hos kursleverandørene formidlet mye av det samme som informantene i NAV. Leverandørene er profesjonelle aktører, og det å skrive tilbud og konkurrere om kontrakter er en del av hverdagen deres. Ingen av informantene fra kursleverandørene opplevde dette som problematisk i og for seg, dette var en situasjon de hadde tilpasset seg. Opplevelsen av denne markedsposisjonen var likevel ganske forskjellig fra en leverandør til en annen. De fleste svarte på spørsmål om konkurransen rent beskrivende:

Vi svarer på utlysninger når NAV lyser ut. Da har vi en egen anbudsavdeling som tar kontakt med relevante [enheter som skal jobbe med kurset]. Så diskuterer vi, er dette noe vi skal svare på? Så er vi med i konkurransen, ofte med mange andre. (Leder, kursleverandør)

Andre stilte seg kritiske til måten anskaffelsesprosessen foregikk på. Også disse leverandørene deltok i konkurransene, men de satte spørsmålstegn ved om graden av formalisering var hensiktsmessig. Ikke minst bekymret de seg over at prosessene i for stor grad ble en konkurranse i søknadsskriving:

Vi svarer på oppgaven, noen ganger opplever vi at vi skriver stil framfor å vise kunnskapen, metodikken vår ... Og i forhandlinger spørres vi ut etter et spørsmålsark de har, for etterpå skal de sette seg ned og sammenligne. Så gir de poeng, som om de retta matteprøver. Og så får vi noen koeffisienter som skal avgjøre. (Leder, kursleverandør)

Det siste sitatet uttrykker at leverandøren har en opplevelse av konkurransene der leverandørene er som skoleelever som skal opp til eksamen. Informanten bruker skole-relaterte bilder: «skrive stil», «rette matteprøver». Denne informanten opplevde heller ikke at forhandlingsmøtene bidro til bedre kommunikasjon fordi disse også ble opplevd som formaliserte.

Begge informantene sitert ovenfor aksepterte – mer eller mindre motstrebende – at prosessene omkring offentlige anskaffelser la noen begrensninger på kommunikasjonen med NAV i denne fasen. Forskjellen mellom disse to informantene gikk ut på hvordan de opplevde kommunikasjonen med NAV utenom konkurransene. Informanten som nøytralt beskrev prosessen, opplevde et gjennomgående godt samarbeid med NAV. På spørsmål om kravspesifikasjonene ble opplevd som tydelige, slik at det var tilstrekkelig klart hva NAV var ute etter, svarte informanten:

Ja ... ja. Og ofte har vi vært med på å influere selv, ikke sant. Vi bruker enhver anledning til å spille inn for NAV Tiltak hva vi synes mangler i kursporteføljen. (Leder, kursleverandør)

Dette står i kontrast til opplevelsen til lederen som sammenlignet tilbudsskriving med stilskriving:

Vi har utfordra NAV og sagt at om vi får rammer til å jobbe med [en gruppe langtidsbrukere av sosialhjelp], så skal vi få dem i jobb, vi skal få dem vekk fra sosialhjelp. Vi har masse tanker om dette, og vi ivrer etter å ta det i bruk. Og NAV svarer «det høres flott ut, det kommer vi tilbake til, og ...» Det er vanskelig å få lov til å tenke nytt. Det skal helst passe inn i de formene som har vært fra før. (Leder, kursleverandør)

Også en annen leverandør opplevde at det kunne være vanskelig å nå gjennom med tilbakemeldinger og etablere et samarbeid med NAV. Denne informanten hadde erfaring med anskaffelsesprosesser fra andre områder, også i privat sektor, og kontrasterte dette med samarbeidet med NAV:

Jeg må si at generelt har samarbeidet leverandør–kunde tettere og nærmere, har mer preg av samarbeid, enn det som skjer med NAV. Med NAV er det mer «dette skal vi ha, og sånn skal det være og ferdig med det. Du må gjerne si hva du vil, men vi gidder ikke høre på deg». (Instruktør, kursleverandør)

Denne informanten tok i neste setning forbehold om at dette nok hadde noe med regelverket for offentlig anskaffelse å gjøre, men etterlyste likevel mer kontakt og dialog i forkant av utlysningene og etter at avgjørelsen var tatt og kurset igangsatt.

Leverandørene opplevde altså samarbeidet med NAV ulikt. Det var en tendens til at kursleverandørene i Rogaland var mer kritiske, noe som kan forstås i sammenheng med de mer rigide kravspesifikasjonene i Rogaland. Sitatene om å «skrive stil» og «det er vanskelig å tenke nytt» kommer fra informanter i Rogaland, mens informanten som «har vært med på å influere selv», hadde tilholdssted i Oslo. Informanten som opplever at NAV formidler at «vi gidder ikke høre på deg», snakket imidlertid også ut fra erfaringer i Oslo.

Utvalget i denne studien er for lite til at vi kan gå nærmere inn på dette. Det vi kan si, er at loven om offentlige anskaffelser legger en del føringer på prosessen som skaper avstand, og at dette gjelder i begge regioner. Loven gjør at det ikke er mulig å etablere en dialog og utveksle ideer når et kurs først er utlyst. Dette er en begrensning på samarbeidet som gjør det svært tydelig at NAV er bestiller og kjøper, leverandørene er selgere. Det vil ikke være snakk om at to likeverdige parter med ulikt utgangspunkt setter seg sammen og diskuterer seg fram til gode løsninger på et problem, slik en av informantene beskrev at man jobbet i en del andre anskaffelsesprosesser.

Kursutvikling og kompetanseoppbygging

Leverandørene av AMO-kurs er kommersielle aktører som lever av oppdrag. For leverandørene som er intervjuet i denne studien, er NAV en stor kunde, i perioder den eneste kunden. Det å få tilslag på et kurskonsept for NAV er dermed avgjørende for leverandørene. Bli de stående uten oppdrag, eller mister de et oppdrag de har hatt, går det direkte ut over inntjeningen.

Leverandørene befinner seg dermed i et dilemma. Det de skal selge, er kompetanse og erfaring. Men markedssituasjonen deres innebærer at det er vanskelig å bygge opp en stabil stab. Svikter oppdragsinntektene, må fast ansatte permitteres. Flere av leverandørene har bare en liten stab med fast ansatte og baserer seg i stor grad på innleie av selvstendige konsulenter. Dette dilemmaet deler leverandørbedriftene med alle private

bedrifter som skal tjene penger i et oppdragsmarked. Flere av bedriftene er likevel særlig sårbare fordi de er relativt små, og fordi markedet – utenom den store aktøren NAV – er begrenset. Hvilke konsekvenser får denne organiseringen?

Leverandørene varierer med hensyn til i hvilken grad de baserer seg på faste ansettelser, og i hvilken grad de bruker innleie. Vi spurte ikke systematisk om dette i intervjuene, men generelt fikk vi inntrykk av at de som prioriterte å ansette fast, gjerne ville understreke dette i intervjuet, mens de som baserte seg mest på innleie, nedtonet betydningen av dette og ville heller snakke om noe annet. Uansett hvilken tilpasning leverandørene hadde valgt, var de enige om at faste ansettelser innebar en risiko for bedriften:

Hadde vi hatt 25 fast ansatte, hadde ikke jeg sovet så godt om natta! Det hadde blitt mange permitteringer, det ville vært en krevende måte å jobbe på. (Leder, kursleverandør)

Vi har valgt en profil der alle er ansatte, vi har sagt at vi skal bygge kompetanse, vi skal leve som vi lærer. [...] Vi har ingen innleide. Men vi må kanskje vurdere det, for dette er kostnadskrevende. (Leder, kursleverandør)

I realiteten opererer begge organisasjonene som disse lederne representerer, i et oppdragsmarked, slik at den daglige arbeidsmåten ikke er så forskjellig. Lederen i bedriften som stort sett bruker innleide konsulenter, påpeker at organisasjonen har mange kurs, og at flere av kursene går over flere år, slik at de kan gi stabile oppdrag til konsulentene over tid. Også denne organisasjonen jobber med bedriftsintern opplæring og med å skape en felles arbeidsmåte blant ansatte og innleide. Lederen i bedriften som la vekt på å ansette medarbeiderne, fortalte at en stor kontrakt løp ut ved utgangen av 2012, og at det var usikkert om denne ville bli fornyet i 2013. Hvis bedriften ikke fikk dette oppdraget på nytt, var lederens ambisjon å gjennomføre «en ryddig nedbemanningsprosess». Realiteten er altså et stykke på vei den samme – det er mengden oppdrag som avgjør bemanningen, og heller ikke faste arbeidsplasser er sikre hvis bedriften mangler oppdrag.

Lederen i bedriften med mange fast ansatte understreket likevel to forskjeller: muligheten til å holde på kompetanse, og jobbtryggheten til de ansatte. Bedriften hadde vært gjennom en periode med lite oppdrag, men de hadde gjort alt som var mulig for å holde på kompetansen. Informanten understreket at denne kompetansen var bygget opp over tid, og at alle ansatte var trent i bedriftens metodikk, som delvis var utviklet internt, og som informanten opplevde som unik og svært god. Hadde de hatt mye innleie i denne situasjonen, kunne de sagt «tak for nå» og leid inn noen andre neste gang, mente informanten. Men fordi denne bedriften arbeidet aktivt for å utvikle og praktisere ny metodikk, var ikke dette aktuelt. Mange fast ansatte gjorde arbeidssituasjonen tryggere for den enkelte, og det økte muligheten for å bygge opp en

bedriftskultur og for å drive utviklingsarbeid. Akkurat dette poenget ble også tatt opp av en annen informant i en annen bedrift, som hadde flere års erfaring som uavhengig konsulent før ansettelse hos en oppdragsgiver:

Og det jeg ser nå som fast ansatt, det er at som innleid så tenker du ikke kursutvikling. Da er det mer, nå har jeg fått kontrakt, vi skriver kontrakt for seksukers-perioder. Nå fikk de løpende bestillinger, og jeg fikk ny kontrakt hver sjettede uke, så det var greit, men jeg hadde ikke mer enn seks ukers horisont. (...) Da tenker du bare kurs for kurs. Nå som jeg er fast ansatt, tenker jeg hele tida hvordan jeg kan forbedre dette kurset, tenker framover. Du gidder ikke tenke «neste år og neste år» når du vet at du er der i to måneder. Det er ikke målbart, men NAV må jo tape – resultatene blir dårligere. (Instruktør, kursleverandør)

Muligheten til å bygge opp og beholde kompetanse og sikre kontinuitet og kontinuerlig arbeid for forbedring ble framhevet som fordeler med å ha en stab med hovedsakelig fast ansatte. Det andre poenget en av disse informantene framholdt, var at sikkerhet i jobbsituasjonen var et gode i seg selv:

De som leier inn, de har ikke forsikringer, de har ikke alle de tingene som NAV vil at ... Altså, hvis vi får en person ut i jobb, så vil jo NAV at han skal ha fast ansettelse, det skal være ordnede forhold, han skal ha de og de tingene. Men når de kjøper tjenester, så er ikke det et kriterium som teller på kvalitet. (Leder, kursleverandør)

Dette var også det informanten siktet til tidligere i intervjuet, med formuleringen «vi skal leve som vi lærer». Kursleverandørenes jobb er å formidle kursdeltakere ut i arbeid og fortrinnsvis i faste jobber med ordnede arbeidsforhold. Å selge dem inn som «konsulenter», tilkallingsvikarer eller lignende er ikke det man egentlig ønsker. Da mente denne informanten at kursleverandørene burde sørge for å ha samme orden i eget hus, og at NAV burde belønne leverandører som ga sine medarbeidere slike arbeidsforhold. Kanskje det var talende at en av informantene hos en leverandør som i svært liten grad ansatte medarbeidere fast, understreket at kursdeltakerne burde være villige til å akseptere å få innpass hos en arbeidsgiver som ringevikar eller tilsvarende: «og hvis du sier ja hver gang du blir oppringt, så blir du en som står høyt på ringelista. Så blir det kanskje mer og mer ...». Intervjuene med kursleverandørene antyder dermed at organiseringen av egen organisasjon påvirket, og kanskje også ble påvirket av, hva leverandøren oppfattet som en god målsetting for deltakerne. Dette har vi likevel for få informanter og for få organisasjoner til å si noe mer om.

En utfordring som ble påpekt i flere intervjuer, er at NAV ofte opererer med korte frister. Dette gjelder både ved utlysninger, ved oppstart av nye kurs etter vunnet konkurranse og når nye kurs innenfor samme kontrakt skal settes i gang. Et særtrekk ved disse kursene er at NAV bruker avrop. Det at en leverandør vinner en kontrakt, innebærer ikke en forpliktelse for NAV om å avholde et gitt antall kurs, eller bruke en viss mengde

penger, hos denne leverandøren. I prinsippet innebærer det å vinne en kontrakt ikke annet enn et løfte om at hvis NAV bestemmer seg for å holde dette AMO-kurset, så skal de bruke denne leverandøren. I praksis hadde ingen av leverandørene opplevd at NAV gjennomførte anskaffelsesprosesser på kurs de ikke akttet å gjennomføre. Bekymringen på dette området gjaldt snarere at beskjeden om at kurs skulle igangsettes, eller eventuelt ikke gjennomføres, kunne komme på kort varsel. En leder for en kursleverandør fortalte for eksempel om at NAV på to ukers varsel ga beskjed om at kapasiteten på et av kursene organisasjonen gjennomførte, skulle dobles i seks måneder. Leverandøren var etter kontrakten forpliktet til å skaffe infrastruktur til å doble kapasiteten innenfor den fristen NAV ga, og de kjøpte dermed inn datautstyr og leide lokaler. Leiekontrakten hadde imidlertid en bindingstid på to–fem år (informanten var upresis), og dermed satt leverandøren igjen med både overflødig utstyr og plikt til å betale leie for lokaler de ikke hadde bruk for langt utover de seks månedene den ekstra kapasiteten var etterspurt. Flere andre informanter fortalte om hvordan NAV både startet opp og avlyste eller økte og minsket kapasiteten på kurs på kort varsel:

NAV er en forutsigbar kunde, men de har ofte korte frister når de utlyser anbud. Nå sist var det tre uker fra utlysning til frist. Og dette med å søke kommer jo på toppen av alt annet vi gjør. Og hvis vi vinner, er det oppstart kort tid etterpå. Så da må vi stå parat, med instruktører, rom, maskiner... Men NAV er forutsigbare med hensyn til betaling, med hensyn til at når vi har vunnet, signaliserer de omfanget – men det har også skjedd at NAV sier at nå har vi ikke mer penger, og krana skrus igjen. (Leder, kursleverandør)

Leverandøren fikk beskjed om at de er valgt som en av flere leverandører. Så fikk de 14 dager, så skulle de i gang. Og da skal du hoste opp lokaler, lærekrefter, PC-er, infrastruktur – du kan jo ikke sitte med det! Så da [en freelance konsulent] fikk høre at denne leverandøren hadde fått dette oppdraget, ringte han og spurte om de hadde behov for lærekrefter, og da var det bare «JAAA!» De visste ikke hvor de skulle snu seg. (Instruktør, kursleverandør)

Vi vet at vi lever i et anbudsregime, men NAV kunne vært mer forutsigbare ... De sa vi måtte ha åtte instruktører tilgjengelige, men så sier de plutselig at nå trenger vi bare seks ... Det er uforutsigbart. NAV kunne gitt beskjeder i mye bedre tid. (Leder, kursleverandør)

NAV oppfattes som en profesjonell kunde som man kan gjøre tydelige avtaler med, og som har skikkelige rutiner for betaling og praktisk oppfølging. Men mangelen på konkret langtidsplanlegging – at man får «stopp»- og «start»-signaler med bare et par ukers varslings – oppfattes som en betydelig utfordring. For leverandører som baserer seg mye på innleie, innebærer et «start»-signal på kort varsel at man kastes ut i en nesten desperat jakt på instruktører. «Og da må du gå på akkord med de du får tak

i, for du må bare ha noen», påpekte informanten. I denne situasjonen blir hensynet til langsiktig kompetansebygging i beste fall underordnet. For leverandører som i stor grad har fast ansatte, innebærer «stopp»-signal på kort varsel at permitteringsprosesser må gjennomføres raskere og kanskje på en mindre god måte enn det man skulle ønske.

NAVs samfunnsoppdrag er i denne sammenhengen å skaffe gode AMO-kurs for arbeidssøkere med minoritetsbakgrunn. Det er ikke NAVs ansvar å sørge for gode, sikre, forutsigbare vilkår for leverandørbedriftene. Det kan likevel argumenteres for – som flere av informantene gjør – at det er i NAVs egen interesse å ha kursleverandører som har solid kompetanse og erfarne medarbeidere. Leverandørene argumenterer for at mye kunne vært vunnet gjennom at NAV forpliktet seg på forhånd til å gjennomføre et gitt antall kurs innenfor en gitt tidsramme og ga dem lengre tid til å planlegge oppstart og avslutning av et kurskonsept. Fra NAVs side er det likevel vanskelig å forplikte seg til å gjennomføre en gitt mengde kurs, gitt at prioriteringer internt i NAV kan endre seg, arbeidsmarkedets behov endres, konseptet kan vise seg å fungere dårlig, og man vet ikke hvor mange interesserte deltakere man har. Dette er et dilemma som det er vanskelig å se noen entydig løsning på.

Oppsummering

I dette kapitlet har vi gjennomgått prosessen fra utformingen av kurskonseptene, vurderingen av tilbudene og endelig anskaffelser. Vi har belyst dette både ut fra intervjuer med ansatte ved tiltaksenhetene, kursleverandørene og til dels ansatte ved lokalkontorene. I tillegg har vi gått direkte inn i dokumenter fra konkurransene for å undersøke hva NAV faktisk legger vekt på når de vurderer kvalitet på kursene. Gjennomgangen har vist at NAV bruker en rekke ulike ressurser når konseptene skal utformes, og vektlegger både etterspørsel på arbeidsmarkedet og mulighetene hos brukerne.

I denne studien er det et sentralt kvalitetsmål at de kursene NAV kjøper inn, matcher etterspørselen på arbeidsmarkedet. At kurskonseptene er tilpasset kursdeltakernes behov, betyr lite dersom konseptene ikke reflekterer behovet på *arbeidsmarkedet*. Ansatte ved tiltaksenhetene beskriver omfattende og varierte rutiner for å kartlegge både generelle arbeidsmarkedsbehov og endringer i mer spesifikke krav innenfor bestemte bransjer. Samtidig er kompetansen hos brukerne et grunnleggende utgangspunkt. Det norske arbeidsmarkedet stiller høye krav til kompetanse, og for mange arbeidsledige med innvandrerbakgrunn er det vanskelig å møte disse kravene. Utfordringene vil dermed være størst for arbeidsledige med få kvalifikasjoner, og konseptene må tilpasses disse. Kurskonseptene kan på denne måten forstås som et slags kompromiss mellom behov på arbeidsmarkedet på den ene sida og mulighetene hos deltakerne på den andre. Når valg av kurs ideelt sett blir vurdert ut fra mulighetene for å få seg jobb i

etterkant, vil kurs som ikke reflekterer etterspørsel på arbeidsmarkedet, i liten grad bli brukt. Funnene i denne studien tyder på at konseptene matcher arbeidsmarkedet godt, og det legges mye arbeid i å sikre at kursene er relevante for lokale arbeidsmarkeder.

Dokumentstudien avdekket stor variasjon mellom de ulike konkurransene. Både detaljnivået i bestillingen fra NAV, antallet tilbydere, variasjonsbredden blant tilbyderne og tildelingskriteriene varierte. Generelt viste studien at dette er formaliserte prosesser som i stor grad er regelstyrte, og det er viktig for NAV å følge regelverket for offentlige anskaffelser på en god måte. I vurderingen av tilbudte kurs varierte det noe hvor sterkt NAV vektla fleksibilitet eller (egne oppfatninger om) kvalitet. Alle tilbudte kurs ble vurdert på egne premisser, men i noen innkjøpsprosesser var det klarere enn i andre hva NAV oppfattet som kvalitativt godt. Dette dreide seg særlig om hvor sterkt instruktørene/tilbydernes erfaring med målgruppa ble vektlagt, og i hvilken grad man ønsket å legge opp til faglig opplæring framfor arbeid med motivasjon og personlig utvikling. Dokumentstudien konkluderer med at arbeidet for å sikre at best mulige kurs kjøpes inn, kunne vært enda bedre hvis disse mer eller mindre implisitte oppfatningene om kvalitet og relevans i større grad ble gjort eksplisitte og diskutert internt i NAV og eventuelt med andre parter som jobber med minoritetsspråklige.

Intervjuene med informantene avdekket enkelte andre svakheter i innkjøpsprosessen. Ansatte i tiltaksenhetene formidlet at de i noen sammenhenger må vurdere svært omfattende tilbud når de skal velge ut den beste kursleverandøren. Selv om dette er noe personavhengig, beskriver flere av anskafferne dette som vanskelig. Særlig i Oslo er tilbudene varierte og ofte lange, noe som kan ha sammenheng med åpnere utlysningstekster. Det er nærliggende å tro at dette åpner for at de ansatte i tiltaksenheten i Oslo bruker mer bruk av skjønn i vurderingen av tilbudene. Dette kan bidra til å gjøre systemet mindre rigid. I Rogaland gir kravspesifikasjonene i langt mindre grad rom for ulike løsninger, noe som i sin tur kan føre til at tilbudene er vanskeligere å skille fra hverandre. Kursleverandørene mener at det er problematisk at utlysningstekstene er så lite romslige, mens NAV-ansatte beklager at tilbudene de får inn, er så like at det er vanskelig å differensiere.

Å unngå at konkurransen om rammeavtalene blir mer enn bare en konkurranse i tilbudsskriving, er viktig, men utfordrende. Et interessant poeng er at der kursleverandørene har en følelse av å «skrive stil» uten å få mulighet til å vise metodikken sin, er det nettopp metodikk og kvalitet på instruktørene som blir vektlagt av tiltaksenhetene, sammen med nettverk og kontakter på arbeidsmarkedet. Formen på tilbudene kan også være begrensende for de ansatte i tiltaksenhetene. I anskaffelsesprosessen er NAV like prisgitt regelverket som det kursleverandørene er, og beskrivelsene av konkurransene fra NAV-ansattes side vitner om at systemet ikke alltid forstås som like gunstig når det skal avgjøres hvilket tilbud som holder best kvalitet.

Kursleverandørene formidler mangel på kontakt med NAV i innkjøpsfasen som sin største utfordring. Denne manglende kontakten følger av loven om offentlig anskaffelse,

som hindrer enhver form for forskjellsbehandling, og kontakt mellom kjøper og selger etter at konkurransen er åpnet, vil oppfattes som forskjellsbehandling. Det varierer i hvilken grad kursleverandørene opplever dette som begrensende. Noen formidler at den kontakten de har med NAV utenom konkurransene, veier opp for dette. Andre opplever formen på konkurransen som begrensende og rigid. Kursleverandørene formidlet også at de korte fristene NAV opererte med, og det at de som leverandører lever fra kontrakt til kontrakt, gjorde det krevende å tenke langsiktig og bygge opp kompetanse.

5 Kvalitet i kobling av deltakere og kurs

I forrige kapittel beskrev vi kvaliteten på NAVs anskaffelser av AMO-kurs. I dette kapitlet vil vi drøfte en annen side ved kvaliteten på AMO-kursene, nemlig selve koblingen mellom deltaker og kurs. Kapitlet knytter seg dermed til den andre problemstillingen i dette prosjektet: Hvordan arbeider NAV for å sikre at minoritetsspråklige deltakere formidles til rett kurs? Som beskrevet i kapittel 1 er kvalitetskriteriet her at det er en god *matching* mellom bruker og AMO-kurs. I dette kapitlet redegjør vi for ulike sider ved koblingen mellom kurs og bruker, og vi skisserer strukturelle og kulturelle forhold som har betydning for denne sida av kvaliteten ved AMO-kursene. Matchingen av den enkelte brukeren er først og fremst de lokalt ansattes oppgave, og deres opplevelse vil bli beskrevet her. De ansatte ved NAV refererer til matchingen av deltaker og kurs som et *innsøk*. Det er selve innsøket, der en potensiell deltaker blir meldt på et kurs, som vil bli beskrevet i dette kapitlet. Ordene innsøk og matching vil bli brukt om hverandre i teksten.

En sentral del av matchingen mellom deltaker og kurs er også kommunikasjonen mellom kursleverandørene og tiltaksenheten når kurset er i gang. Oppfølgingen av kurs er en viktig del av samarbeidet mellom kursleverandører, NAV-kontorer og NAVs tiltaksenheter.

Hvordan få riktig deltaker på riktig kurs?

Matching sett fra NAV sin side

En god matching innebærer at man har lyktes i å melde riktig bruker på riktig kurs. Intervjuene viser at alle informantene forstår dette som et grunnleggende element i dette tiltaksarbeidet. Dialog og informasjonsspredning mellom de ulike aktørene er en viktig del av dette.

I kapittel 4 konkluderte vi med at AMO-kursene matcher etterspørselen på arbeidsmarkedet i den grad dette er mulig ut fra brukernes kompetanse og bakgrunn. Er det dermed slik at kvalitet ved AMO-kurs først og fremst er fortellinger om motivasjon (Sandbæk & Djuve 2012)? Motivasjon er en grunnleggende forutsetning for den voksne i læringssituasjonen. Intervjuene med saksbehandlerne viser tydelig at motivasjon tillegges stor betydning – fravær av motivasjon gjør læring vanskelig, for ikke å si umulig.

Deltakere som er umotiverte for et kurskonsept, kommer seg i langt mindre grad ut i jobb i etterkant. Resultatet er dermed at deltakeren blir i systemet. Samtidig er dette ikke slik at deltakerne kommer ut i jobb bare motivasjonen er til stede. Saksbehandlerne forholder seg til en rekke ulike eksterne forhold som i stor grad er utenfor brukernes kontroll. Dette gjelder mulighetene for å få papirer godkjent av NOKUT, det gjelder holdninger blant arbeidsgivere, og det gjelder mulighetene for å praktisere norsk. Videre finnes det en rekke individuelle forhold som er generelle for voksne lærende, men også særskilte for arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn. Eksempler på det første kan være mestringstro og familieforpliktelser. Språkvansker, manglende erfaring med å lære og krigstraumer er eksempler på det siste. Mulige utfordringer spenner dermed vidt, og hva som skjer etter et kurs er gjennomført, er ikke bare opp til deltakeren.

Intervjuene viser at brukerne selv ofte er usikre på hvilke muligheter som finnes, og hvordan de kan bruke sin kompetanse. Mens noen har en klar og konkret oppfatning om hvordan et bestemt kurs kan kvalifisere dem for arbeid, trenger andre brukere mer omfattende veiledning fra de ansatte ved lokalkontorene. Solid kartlegging av hver bruker er uansett ideelt. Er for eksempel brukerens ambisjoner i tråd med reelle muligheter? Samtidig kan en deltaker være motivert for kurs uten å nødvendigvis være motivert for å komme i arbeid i etterkant. Ut fra kartleggingen må saksbehandleren vurdere både om kurs er det beste tiltaket for den enkelte, og i så fall hvilket kurs som vil gi de beste forutsetningene på arbeidsmarkedet.

En solid kartlegging av den framtidige kursdeltakeren innebærer at både muligheter og ønsker blir vektlagt. Ansatte ved lokalkontorene framhever betydningen av det siste: Dersom ønskene hos brukeren ikke blir tatt hensyn til, vil det være nærmest umulig for vedkommende å være motivert for kurset. De NAV-ansatte framhever at motivasjon er grunnleggende for at deltakeren skal få utbytte av et kurs. En god matching forutsetter dermed en viss grad av motivasjon hos den enkelte. Saksbehandlerne erkjenner riktignok at motivasjon kan komme underveis, og at gode kursveiledere også vil kunne bidra til å motivere brukeren. Likevel er det lite ønskelig å sende en umotivert deltaker på kurs – våre informanter vurderer det som begrenset hvor motivert man kan bli underveis, selv av en god veileder, dersom konseptet i seg selv overhodet ikke interesserer. Saksbehandlerne forteller imidlertid at de sjelden opplever konflikt mellom deres egen vurdering av brukernes kompetanse og muligheter og brukerens egne ønsker. Det er ikke utenkelig at brukernes sårbare situasjon gjør det vanskelig å argumentere mot NAV sine vurderinger. Det vil dessuten ofte være slik at deltakere i kvalifiseringstiltak tiltror de ansatte bedre kunnskap om alternativer og muligheter enn det de selv har (Djuve et al 2011). En slik enighet mellom NAV-ansatt og deltaker kan selvsagt også være et resultat av at saksbehandlerne har en god forståelse av brukerens situasjon, og at kartlegging og dialog ligger til grunn for dette.

Selv om alle saksbehandlerne vi intervjuet forstod kartlegging som viktig for et godt innsøk, fortalte mange at tidspress ofte gjorde jobben vanskelig. Dette gjorde

kartleggingen mindre omfattende enn det som kanskje er nødvendig for å forstå hva brukeren faktisk kan ha behov for. Dette er i tråd med funn i Djuve og Tronstad (2011), som tyder på at saksbehandlerne opplever stor arbeidsbelastning som et alvorlig hinder for å nå målsettingene om grundig kartlegging og tett oppfølging. Tidspresset kan forstås som strukturelle forhold det er vanskelig for den enkelte ansatte og det enkelte lokalkontoret å endre. Samtidig viser intervjuene at metodene rundt kartlegging også har sammenheng med kulturelle forhold ved det enkelte lokalkontoret. En ansatt ved et lokalkontor forteller om hvordan de bevisst forholder seg til metodikken rundt det å kartlegge brukeren. Dette har blitt innført av lederen ved kontoret. Den gode samtalen blir framhevet som viktig, og den ansatte skal forholde seg reflektivt til denne. Hva forteller egentlig brukeren? En ansatt ved et annet kontor beskriver hvordan en god kartlegging kan være essensielt:

Ønskene er jo viktige fordi ønskene går jo på motivasjon. Så hvis en person er kjempemotivert for, jeg vil jobbe innen det, men jeg har ingen erfaring der, og dette brenner jeg for, da vil vi jo alltid ta hensyn til det. Men så kan det jo være at noen har fått en fiks idé, for de kjenner noen som har det kurset. Men de vet ikke hva andre har å tilby, og hva slags muligheter de har. Så vi prøver å informere hva slags muligheter de kan gå inn for, både med hensyn til bakgrunn, ønsker, sånn at gjennom kartlegging av hva som er relevant. (Ansatt, lokalkontor)

Intervjuene viser at tiltaksenhetene i noen grad har innflytelse på hvem som havner på hvilket kurs. Tiltaksenheten i Oslo har informasjonsmøter om mange av konseptene som har et faglig element. Her kan de utelukke deltakere som åpenbart ikke passer, selv om de ellers kan de ikke overstyre lokalkontorenes prioriteringslister. Det handler ikke om å velge de beste, og dette er heller ikke ønskelig. Tiltaksenhetens bruk av slike informasjonsmøter kan tolkes som at den byråkratiske rollefordelingen ikke alltid er gunstig, og at aktørene forsøker å løse dette ved å rokere om på oppgavefordelingen mellom enhetene. Samtidig er det ikke i alle sammenhenger ønskelig: Informasjonsmøter for alle kurs kan skape urealistiske forventninger hos brukerne og påfølgende nederlag. Intervjuene viser at informasjonsmøter hos tiltaksenhetene blir brukt for å møte to sentrale faktorer for godt innsøk: informasjon om kurset og kartlegging av brukeren. Man kan tenke seg at en god kartlegging i prinsippet kan skje hvor som helst, bare man har tid og kunnskap.

Det er verdt å poengtere at en god matching også kan være vanskelig der brukeren kun er interessert i kurs for å kunne motta kurspenger. Det siste blir gjerne beskrevet som «kursshoppere» eller «kursryttere». Intervjuer med saksbehandlere vitner om at de ansatte er svært bevisste på brukere som først og fremst er motivert av tilskudd, og ikke egentlig er motivert for arbeid. Saksbehandlerne formidler at de setter klare grenser overfor brukere som oppfattes som å ha «feil» motivasjon for å delta på kurs:

Så er det på en måte: Hvorfor vil du gå på kurs, er det fordi du trenger den kompetansen for å få jobb, eller er det fordi du trenger penger her og nå? Og da er jeg veldig sannstreng at du får ikke det kurset hvis det er fordi du tenker at kurspenger er et deilig avbrekk fra å gå på sosialtjenesten eller ikke ha noe i det hele tatt, for da vil det ikke hjelpe, da passiviserer du. (Ansatt, lokalkontor)

Det er jo hvis bruker selv sier at han har behov for det, og så går jeg inn tiltaksbildene og ser at han har jo shoppa kurs ganske ofte før og gått ganske mange kurs også, og da begynner vi å tenke at kanskje det ikke var veien ut i arbeid. (Ansatt, lokalkontor)

I tillegg til en grundig kartlegging av den enkelte er saksbehandlerens innsikt i kursets innhold grunnleggende for en best mulig matching mellom kurs og deltaker. Ikke overraskende er det slik at jo bredere kjennskap saksbehandleren har til et kurs, desto lettere er det å veilede brukeren. Innsikt i kursenes innhold forutsetter en god dialog med andre aktører, både ansatte ved tiltaksenhetene og kursleverandørene.

Intervjuene med ansatte ved lokalkontorer viser at både dialog med andre aktører og kunnskap om kursenes innhold varierer sterkt. Manglende informasjon om kursene gjør uten tvil matchingen utfordrende for saksbehandlerne. Flere intervjuer med ansatte ved lokalkontorene viser også tydelig at nyansatte kan være i villrede når de skal søke inn en bruker på et kurs, fordi de mangler innsikt i hva kurset faktisk inneholder. En ansatt beskriver hvordan liten kjennskap til innholdet gjør det vanskelig å vite hva som kjennetegner et godt AMO-kurs:

Jeg synes det er vanskelig å svare på, for jeg vet ikke så mye om AMO-kurs, jeg har aldri vært med på det. Så det er veldig rart å sitte å melde folk inn på noe du ikke vet hva er. Men det jeg regner med er de ... sånn der ... ja, sånn der kurs som handler ikke om kompetanse, men handler mer om oppfølging av folk da, at der får de veldig tett oppfølging, og det tror jeg er veldig bra for veldig mange. (Ansatt, lokalkontor)

Selv som noen lokalkontoransatte forteller om manglende kunnskap om kursenes innhold, finnes det flere eksempler på det motsatte. Mange viser god kjennskap til konseptene, og disse har gjerne lengre erfaring. Noen har også dannet seg oppfatninger om de ulike kurstilbyderne og forholder seg bevisst og kritisk til disse. Andre igjen forholder seg utelukkende til sin rolle som «innsøker» og overlater refleksjonen over tilbyderne til tiltaksenheten.

Problemer knyttet til manglende informasjon om kurskonseptene kommer også fram i intervjuer med tiltaksenhetene. En ansatt gir et konkret eksempel på dette og forteller hvordan navnet og beskrivelsen av et nytt kurs («Praksisbasert opplæring for minoritetsspråklige», lavterskelkurset i Oslo) gjorde at deltakergruppa ikke traff. Her var det snakk om et kurs som skulle styrke basisferdigheter, mens deltakerne som ble søkt inn i første omgang, i stor grad manglede grunnleggende ferdigheter som krevdes for

å kunne gjennomføre kurset. Tiltaksenheten forklarer dette med manglende kunnskap om kursets innhold, som igjen skyldtes mangelfull informasjonsspredning:

Og det ... gikk jo for så vidt ikke så veldig greit helt til å begynne med for jeg tror vi informerte det litt feil til kontorene, for vi skrev informasjonsark, og alle disse her informasjonen og kontakt vi har med kontorene og, at vi, altså om de ønsket en jobb, at søkerne manglet norsk og data og matematikk, slik at det ble oppfattet som at, jeg tror at de meldte på svakere deltakerne enn det vi hadde ønsket, da. (Ansatt, tiltaksenhet)

Sitatet er et eksempel på at en presis formidling av kursenes innhold har betydning for en god matching av bruker og kurs.

De ansatte har mulighet til å kontakte både kursleverandørene og ansatte i tiltaksenheten der de er i tvil om et kurs egner seg for en aktuell bruker. Hvorvidt denne muligheten blir benyttet, synes også å ha sammenheng med fartstid i systemet. Som beskrevet i kapittel 4 tyder intervjuene på at dette i stor grad handler om informasjon om hvilke muligheter man har. Flere erfarne ansatte ved et lokalkontor beskriver hvordan de har opparbeidet seg bekjentskaper hos de ulike aktørene, som gjør kommunikasjon enklere. Sitatene under viser hvordan noen ansatte opplever dialogen med tiltaksenheten:

Ja, vi vil jo si det, at vi har veldig godt samarbeid med virkemiddel. For de holdt jo til i våre lokaler ei stund, før de flytta inne til et annet NAV-kontor. Så da var det jo litt ... vi hadde, vi har veldig, jeg har inntrykk av at vi har veldig godt samarbeid, de er lette å samarbeide med, sender mail til dem hvis det er noe, kontakter dem, og de har gehør for det vi har å si. Jeg har ikke hørt om noen problemer, nei. (Ansatt, lokalkontor)

Så vi ringer ofte de på NAV Tiltak, og vi har god kommunikasjon med dem. Det er veldig godt samarbeid, vil jeg si. Så de er veldig lydhøre, de ønsker tilbakemeldinger, og vi gjør det når vi føler at dette er riktig, eller vi har en følelse av at dette fungerer ikke. (Ansatt, lokalkontor)

Informantene forteller at denne dialogen gir informasjon som i sin tur er gunstig når de skal vurdere hvilket tiltak som vil være mest hensiktsmessig for brukeren. Flere ansatte ved lokalkontorene beskriver det som enkelt å ta opp telefonen og ringe en kursleverandør for å få mer informasjon om et kurs og deretter å drøfte om en bruker kan være aktuell eller ikke. Dette gjelder også dialogen med tiltaksenhetene. Tiltaksenhetene på sin side hevder at de gjerne står til disposisjon for slik kontakt, og at de langt på vei foretrekker at ansatte ved lokalkontorene ber om råd, framfor at de søker en person inn på feil kurs. Noen av dem som jobber i tiltaksenhetene, har jobbet på lokalkontorer tidligere og har erfaring med innsøk selv. De er dermed klar over noen

av de utfordringene saksbehandlerne møter. God kommunikasjon med både kurslevere-
randører og ansatte ved tiltaksenhetene er dermed mulig, men ikke alle lokalt ansatte
er bevisste på denne muligheten. I tillegg kan det være problematisk at nyansatte blir
bremset av mangel på uformelle kommunikasjonsarenaer. Særlig i Rogaland der sys-
temet er mindre, ser dette ut til å være viktig. Å kjenne ulike aktører i systemet gjør
dialog og kunnskapsspredning langt enklere.

Særlig viser tilfellet med kurset «Praksisbasert opplæring for minoritetsspråklige»
hvor viktig god informasjonsflyt fra tiltaksenheten på den ene sida og kunnskap om kur-
sene hos lokalkontorene på den andre sida er grunnleggende for en vellykket matching.
Informanter i tiltaksenheten er opptatt av informasjon. Selv om endring av navnet på
kurset til en viss grad løste problemet, er dette ingen «quick fix». Kontinuerlig kom-
munikasjon er viktig. Intervjuene viser at tiltaksenhetene ønsker å ha en god dialog
med lokalkontorene, men kan ikke påtvinge lokalkontorene å ta kontakt. Et interessant
funn er at der ansatte ved lokalkontorene beskriver hvordan de mangler informasjon om
konseptet og kursets innhold, beskriver ansatte ved tiltaksenhetene begrensningene i at
de ikke kjenner brukeren. En informant svarer følgende på spørsmålet om han tenker
at lokalkontorene har kunnskap om hva slags informasjon de kan få:

Nei, jeg ... vet egentlig ikke. Men at de, det er veldig sjelden vi får den type fore-
spørsler. Vi får jo spørsmål om det kurset er bra, og om det passer for han her eller
hun her, de har kanskje en bruker de vil ha ut, så kan det hende de ringer og spør oss.
Men vi kjenner jo ikke saken på folk, så da er det litt vanskelig. (Ansatt, tiltaksenhet)

Kunnskapen hos de ansatte på lokalkontorene er verdifull for de ansatte ved tiltak-
senheten. En ansatt ved en tiltaksenhet beskriver hvordan dette gjør at hun har stort
behov for dialog med ansatte ved lokalkontorene:

Det er kjempeviktig som anskaffer å ikke miste av synet situasjonen til både situa-
sjonen til NAV-kontorene, hvordan ting oppleves og fungerer, men også at du ikke
glemmer ... Personlig har jeg, jeg har jo møtt veldig mange brukere i mitt tidligere
arbeid. Men her skal du jo være litt bevisst, hvis du ikke skal bli mer fremmedgjort,
skulle jeg nesten til å si. Vi møter jo ikke brukerne. Så for meg har det vært veldig
interessant og tidvis møte andre NAV-kolleger som jobber med NAV sine bruker-
grupper for å klare å holde seg oppdatert. Og også på en måte få tilbakemelding
om både hva som oppleves som utfordringer, hva som fungerer og ikke fungerer.
(Ansatt, tiltaksenhet)

Sitatet viser samtidig hva tidligere erfaring fra lokalkontorene kan bety – det er mulig
at dette øker bevisstheten hos dem som jobber med anskaffelser og oppfølging av
tilbydere. Det er verdt å merke seg at omvendt erfaringsgrunnlag er langt mindre
vanlig – ansatte går sjelden fra å jobbe i tiltaksenheten til å jobbe ved et lokalkontor.

Flere ansatte ved lokalkontorer med lang erfaring i systemet har likevel jobbet med anskaffelser før NAV-reformen. Dette kan gi nyttig innsikt.

Matching sett fra kursleverandørenes side

Om NAV faktisk lykkes i å matche riktig deltaker til riktig kurs, har stor betydning for kursgjennomføringen hos kursleverandørene. I kapittel 3 viste vi at kursleverandørene sjelden opplever kursdeltakerne som umotiverte, men tvert imot understreket hvor givende det var å jobbe med nettopp denne gruppa fordi alle gjerne ville få det til. Dette tyder på at NAV lykkes i å sluse brukere inn i løp de faktisk er motiverte for, samtidig som det indikerer at kursleverandørene lykkes med å skape, eventuelt forsterke, motivasjon i en tidlig fase.

Dette innebærer likevel ikke at kursleverandørene ikke opplever at det kan være problemer med innsøket. Problemet som særlig framheves, er at NAV søker inn deltakere som ikke har forutsetninger for å klare å gjennomføre kurset. Dette handler særlig om språkkunnskaper, men også i noen tilfeller om helsetilstand. Som en av informantene understreket: AMO-kurs er arbeidsforberedende kurs. Deltakerne skal være avklarte, og de skal være klare for å gå ut i jobb. Dette er som regel, men ikke alltid, tilfelle. Informantene hos en kursleverandør fortalte for eksempel om en deltaker som ble påmeldt et kurs, men som hadde betydelige helseproblemer, og som også hadde informert NAV om helsetilstanden sin. Denne deltakeren var ikke i stand til å gjennomføre kurset eller nyttiggjøre seg en praksisplass, og kursleverandøren var bestemt på at dette ikke var deltakerens feil. Vedkommende burde aldri vært søkt inn. NAV undervurderte helseproblemet til brukeren, og kursveilederen mente også at vedkommende hadde vært utsatt for et visst press for å ta imot tilbud om AMO-kurs. Dette var likevel et enkelttilfelle.

En vanligere utfordring var at de innsøkte deltakerne manglet språkkunnskaper. Alle kursene som er gjennomgått her, stiller visse minstekrav til norskkunnskaper, men leverandørene opplevde relativt ofte at de fikk formidlet deltakere som ikke bestod disse kravene. Særlig en av informantene gjorde dette til et hovedpoeng i intervjuet. Informanten syntes det var umulig å gjennomføre kurs på en god måte og umulig å nå de ambisjonene man hadde med kurset, hvis deltakerne ikke oppfylte minstekravet til språkbeherskelse. Denne leverandøren hadde etter noe diskusjon fått en avtale med NAV om at de kunne avvise deltakere som ikke hadde forutsetninger for å gjennomføre kurset. Også andre kursleverandører opplevde utfordringer knyttet til dette:

Når det kommer mennesker som ikke er i stand til å jobbe, som ikke har den minste mulighet og snakker altfor dårlig norsk til å forstå noe som helst. De har ingenting på et kurs som er ganske intensivt og ganske praksisbasert, å gjøre. (Instruktør, kursleverandør)

Vi opplevde å få deltakere som nesten er analfabeter. Ikke mange, men noen få. Og det er vanskelig å få til de gode prosessene med andre når vi har noen som er veldig svake. Vi ønsker jo å hjelpe dem når de først har fått plass på kurset, vi kan ikke ignorere dem. Det er ressurskrevende. (Leder, kursleverandør)

Det at lokalkontorene til NAV søkte inn deltakere som var for svake til å nyttiggjøre seg kurset, var den frustrasjonen som oftest kom fram i møtene med kursleverandørene. Den eneste kursleverandøren som ikke var bekymret for dette, arbeidet med kurset som krevde høyere utdanning fra opprinnelseslandet. Der ble det praktisert inntaksintervjuer for å kartlegge kvalifikasjoner og motivasjon. Til dette kurset ble det regelmessig søkt inn fem–ti deltakere flere enn det var rom for, og leverandøren kunne «sile» ut de deltakerne som minst ville kunne nyttiggjøre seg kurset. I dette kurset ble innsøk ikke oppfattet som et problem.

Til tross for denne frustrasjonen ved dårlig matching av deltakerne anerkjente mange av informantene at innsøk er vanskelig. Flere hadde historier om deltakere de i utgangspunktet ikke hadde tro på, som hadde klart seg veldig godt – og det forekom historier om det motsatte.

Innsøk er vanskelig. Det er mange som kanskje ikke burde vært her, som er i jobb [som følge av kurstilbudet], og det er mange som er her, som det viser seg etter hvert ikke burde vært her. (Leder, kursleverandør)

Vi hadde en, hun var så svak. Vi lurte på å sende henne tilbake. Men hun var så entusiastisk! Og hun er den som har hatt aller størst framgang, og hun får nå kjempetilbakemeldinger fra arbeidsplassen. (...) Noen lærer raskere enn andre, så vi må gi dem en sjanse før vi sender dem tilbake. Og de kan ha andre kvalifikasjoner som veier opp for at de er svake i språk. (Instruktør, kursleverandør).

Denne vurderingen av hvor lenge man skal holde på deltakere og fortsette å prøve før man eventuelt avslutter dem før fullført kurs, er vanskelig. En annen informant sier det slik:

Timingen der er vanskelig. Skal vi prøve ei uke til, eller ... (...) Noen ganger holder vi litt på dem og tenker at det løsner kanskje i neste uke. (Leder, kursleverandør)

Informantene hos kursleverandørene formidler at de føler ansvar for deltakerne de får formidlet, og gjør det de kan for at alle skal komme seg igjennom. Men det å ha noen veldig svake deltakere krever mye ressurser og tar ressurser bort fra deltakere som faktisk har de kvalifikasjonene kurset etterspør. Dette setter instruktørene i en krysspress-situasjon, der det er vanskelig å finne løsninger som tilgodeser alle. Samtidig vet erfarne kurstilbydere at individuelle læringsprosesser er ulike. Det kan plutselig «løse» for deltakere som har slitt lenge, mens lovende deltakere kan stagnere. Prosedyrene for innsøk kan forbedres, men man vil aldri få noen garanti for individuelle lærings- og

utviklingsprosesser. Informantene hos kursleverandørene uttrykker frustrasjon over å få formidlet deltakere som ikke passer inn, men lot seg tydelig også inspirere av deltakere som startet svakt, men blomstret opp gjennom kurset.

Ulike forklaringer på «dårlig» matching

Kursleverandører forteller at det innimellom kan være deltakere som har dårligere forutsetninger enn hva som er nødvendig for å gjennomføre kurset. Spørsmålet er: Hva har skjedd når NAV-ansatte søker inn deltakere med for dårlig norsk, som er umotiverte, eller på andre måter ikke passer inn på kurset?

Det kan ofte være vanskelig å kartlegge brukerens norskkunnskaper. Dette kan komme av knapphet med tid, at brukerne kommer i grupper på et informasjonsmøte, at brukerne selv ikke er ærlige, eller at de ikke tør å vise at det skorter på norskkunnskapene. En ansatt ved et lokalkontor forteller at det er mulig å benytte seg av ressurspersoner ved introduksjonsprogrammet i kommunen for å kartlegge norsknivået hos en bruker:

Da har jeg for eksempel også kjørt de på test. For introduksjonsprogrammet ligger på andre av huset vårt her (ler), og så sender jeg dem over dit, og det er test en gang i uka der inne, hvilket nivå ligger de på, og er det noe vits at de går på dette kurset. Men jeg er ikke, jeg tror ikke så veldig mange av mine kolleger bruker det. (Ansatt, lokalkontor)

Nærhet og dialog med andre deler av systemet ser her ut til å være av betydning. Det er ikke gitt at alle vet om, eller kan, benytte seg av denne muligheten. En ansatt ved tiltaksenheten mener at et solid verktøy for kartlegging av norskkunnskaper kunne gjort mye for et bedre innsøk.

Kartlegging er vanskelig, særlig i publikumsmottaket der tidspress kan stå i veien for at den ansatte kan gjøre seg kjent med deltakerens situasjon, kompetanse og muligheter. De ansatte forteller at flere brukere har utfordringer langt utover det å finne seg en jobb, både knyttet til fysisk og psykisk helse, familie og oppholdstillatelse. Intervjuene viser at det ikke lar seg gjøre å alltid være 100 prosent sikker på at man har gjort et riktig kursvalg, og det er naturlig å tenke seg at det kan være vanskelig å se rekkevidden av de problemene noen brukere med minoritetsbakgrunn kan ha. Et annet poeng er at de ansatte ved lokalkontorene er målstyrte, noe som innebærer at de arbeider for å fylle opp kursplassene. Dette påpeker både ansatte ved lokalkontorene og ved tiltaksenhetene. Noen ganger er det snakk om å bare få brukeren inn på et tiltak:

[...] at man sender bruker på et tiltak, som i utgangspunkt man burde kjenne at dette her var kanskje ikke for vedkommende, eller man har ikke noe annet å tilby, så

man velger noe fordi bruker skal ut i aktivitet og man har såpass mange og... mange brukere, så kanskje ikke kvaliteten er det aller viktigste her, men det å få noen ut i et eller annet. (Ansatt, lokalkontor)

Et poeng er at motivasjonen for kurs i seg selv kan være stor, men at det ikke dermed er sagt at deltakeren er klar for arbeidslivet. Her kan kulturforskjeller være en hindring. Det fortelles om muslimer som kvalifiserer seg til å jobbe i kantine, men som ikke kan gå ut i arbeidslivet fordi de ikke vil jobbe med svinekjøtt, om kvinner som kvalifiserer seg til omsorgsyirket, men som likevel ikke kan jobbe på sykehjem fordi det å pleie menn står i strid med religionen deres. Her er løsningen både god kartlegging fra ansattes side og god forståelse av målet med kurset fra brukers side. Ansatte ved tiltaksenheten i Oslo forteller at de jobber kontinuerlig med å formidle hva som forventes av deltakerne.

Omfanget av AMO-kurs for minoritetsspråklige er mindre i Rogaland enn i Oslo, og dette har betydning for de ansattes valgmuligheter når de skal finne det riktige tiltaket for en bruker. En ansatt ved tiltaksenheten reflekterer over konsekvensene av knapphet på kurs:

Altså, det er, når jeg åpner, jeg har noe som heter langtidsledige kurs, jobbsøk med arbeidspraksis, og det, jeg åpner et kurs, så er det fullt dagen etterpå. Og da er det ikke gjennomtenkt det innsøket, tenker jeg. Da er det bare for å få dem inn på ett eller annet. Og det er jo det vi opplever også, at mange av dem som går på det kurset, burde aldri vært der. (Ansatt, tiltaksenhet)

Sitatet harmonerer i liten grad med hvordan de lokalt ansatte reflekterer over egen praksis med innsøk. Samtidig kan mange fortelle om «andre» som har et mindre gjennomtenkt forhold til matchingen mellom bruker og kurs:

For jeg vil jo ikke gjøre den feilen at jeg bare gir dem et kurs, og så får de liksom et nytt tilbud etterpå, jeg vil ikke havne i den klubben der, jeg vil prøve å gjøre det rett med en gang. (Ansatt, lokalkontor)

Du ser, og hvis du har søkt inn dårlig, så kommer ikke så mange i jobb. Hvis du har vært litt sleivhendt med innsøk. Altså ... jeg tror det er mye på vurderingen av oss som sitter og søker inn, som avgjør suksessen til kursene [...]. Hvor du bare har søkt inn ut fra at du har ti fremmedspråklige på benken din og du ikke vet hva du skal gjøre med dem, og så søker de på forskjellige kurs. (Ansatt, lokalkontor)

Sitatene viser at de ansatte ved lokalkontorene er bevisste på hva som er et godt innsøk, samtidig som de sammenligner egen praksis med andre som er mer «sleivhendte». Hvor utbredt denne praksisen er, er vanskelig å vite.

Oppfølging av kursene

NAV-ansatte sin opplevelse av oppfølging og dialog med kursleverandørene

Oppfølging av kursene og dialog med kursarrangørene under gjennomføringen av kursene er viktig for tiltaksenhetene. Dette gjelder særlig der det har vært tvil rundt tiltaksarrangørene, for eksempel der denne er ny, eller der tidligere erfaring tilsier at den valgte leverandøren kanskje ikke er den beste. Samtidig er kommunikasjon og oppfølging viktig for sikring av kurskvalitet på lengre sikt. På lignende vis er dialog med kursleverandørene viktig for ansatte ved lokalkontorene. Saksbehandlerne ved lokalkontorene er klare på at selv om kursleverandørene kanskje kjenner deltakeren, eller brukeren, langt bedre enn hva de selv gjør, er denne kjennskapet av begrenset varighet. Når kurset er over og praksisperioden fullført, har kursinstruktørene andre deltakere å ta seg av. At saksbehandlerne kjenner til situasjonen til brukeren og kanskje er satt i kontakt med praksisansvarlig på arbeidsplassen der deltakeren har startet, blir derfor en stor fordel. Samarbeid med kursleverandørene gjør det også lettere å ha en helhetlig tankegang rundt tiltaksarbeidet. En informant beskriver verdien av dette:

For noen så er et AMO-kurs et steg på veien, ikke nødvendigvis siste stopp og så ut i arbeid. At det er noen som trenger mer, og da er det viktig å ha et samarbeid og dialog med den som er på NAV, fordi de skal, de kommer kanskje tilbake til NAV etterpå, og da er det viktig å ha på en måte en plan eller en idé da, om hva som skal skje videre. (Ansatt, lokalkontor)

Intervjuene viser at dialogen med kursleverandørene i noen grad har sammenheng med erfaring i systemet og uformelle kommunikasjonsarenaer. En lokalt ansatt med lang fartstid forteller blant annet at hun kjenner kursleverandøren, og at det derfor er enkelt å ta kontakt. Mens noen har omfattende kontakt med kursleverandørene, forteller andre om kun sporadisk kontakt. Likevel ønsker alle lokalt ansatte som har lite dialog med kursleverandører og med tiltaksenhetene, å ha *mer* dialog med disse. Saksbehandlerne ønsker også mer innsyn i resultatene av kursene. Saksbehandlerne har imidlertid begrensede muligheter for å vite om et AMO-kurs faktisk har vært nyttig for den enkelte brukeren. Ettersom flere lokalt ansatte har lite kommunikasjon med kursleverandørene, er informasjonen de får i kjølvannet av kurset, ofte begrenset til kursleverandørenes rapporter. Ifølge en informant er disse av varierende kvalitet:

Det som er viktig da, og det er ikke alle som gjør det, men de her rapportene etter at folk har vært på kurs, at det er faktisk ganske viktig for oss som skal jobbe videre med folk, at vi får litt ... jeg tror ikke de husker det alltid de som har disse kursa, at de tenker på det at vi kjenner jo ikke alltid de som bruker det, og vi må ofte ta kjappe avgjørelser basert på det vi kan se, og det vi kan se, er jo ofte rapporter, så

det er et veldig viktig verktøy for oss, da. [...] Når de er fyldige, så er de kjempefine, men veldig ofte er de ikke spesielt ... liksom tre setninger på et standardskjema. (Ansatt, lokalkontor)

For å ha oversikt over hvor mange deltakere som kommer i jobb etter et kurs, forholder de ansatte ved tiltaksenheten seg til kursleverandørenes rapportering om arbeidsformidling. Dette gjelder særlig kurs som er ment å lede direkte til jobb. Mange kurskonsepter er imidlertid en del av lengre prosesser eller såkalt *kjeding*. Her er det vanskeligere å vite om kurset faktisk har gitt ønsket utfall, ettersom det ønskede utfallet ikke først og fremst handler om direkte arbeidsformidling. Mulighet for innsikt i kursenes resultater varierer også etter hvilken brukergruppe det er snakk om. De mest ressursssvake kommer i mindre grad med detaljerte tilbakemeldinger. Ved høyterskelkursene bruker tiltaksenheten noen ganger questback for å få innsikt. Dette er en dårlig løsning for de mer ressursssvake gruppene.

Ansatte ved lokalkontorene på forteller på sin side at en god indikasjon på om en deltaker har kommet i jobb etter et kurs, er hvorvidt han eller hun viser seg på lokalkontoret igjen. Forsvinner personen ut av systemet, er det nærliggende å tro at kurset har ført til jobb. Kommer brukeren i retur, har kanskje kurset vært mindre vellykket. En ansatt ved et lokalkontor beskriver hvordan tilgang på rapporteringer og tall om arbeidsformidling i etterkant av kursene ville øke bevisstheten rundt innsøket, og at han da ville valgt den beste arrangøren med det beste tiltaket basert på formidlingsresultater. Dette harmonerer imidlertid ikke direkte med behovet hos tiltaksenheten. De beskriver hvordan kommunikasjon med lokalkontorene er svært viktig. Samtidig er de klare på rollefordelingen: Det er deres mandat å velge ut kursene, og detaljerte formidlingstall er først og fremst et redskap til internt bruk ved tiltaksenheten. Det kan virke som om oppfatningen er at ubegrenset tilgang til resultater, uten tilstrekkelig rom for kvalitetssikring og forklaring, også kan være en ulempe. Dette kan føre til at «gode» tall forstås dit hen at en bestemt tiltaksarrangør vil være gunstig for *alle* deltakere. Ifølge en tiltaksansatt kan dette være en avsporing, fordi gode tallmessige resultater ikke nødvendigvis betyr at et kurskonsept fører til jobb for alle deltakere. At bare et lite antall brukere har kommet direkte ut i jobb etter kurs, betyr ikke nødvendigvis at tiltaket er dårlig – dette kan ha flere årsaker. Ettersom noen kurs er mer prosessorienterte, kan disse føre til jobb på sikt. I tillegg er deltakermassen og deres forutsetninger avgjørende. På samme måte er et godt innsøk langt mer komplekst enn at man søker inn en bruker på et «godt» kurs. At et kurs fungerer godt for én person, betyr ikke at det vil fungere godt for alle. Ut fra våre intervjuer gjelder denne problematikken først og fremst i Oslo. I Rogaland er tiltaksenheten mindre tilbakeholdne med denne informasjonen, uten at de får mange forespørsler fra lokalkontorene. Det er forståelig at tiltaksenheten mener at lokalkontorene ikke har behov for detaljerte

formidlingstall. Det kan likevel være et hinder for tett og god oppfølging av brukerne dersom saksbehandlerne ikke får innsikt i tiltakets resultater.

Kursleverandørens refleksjoner om oppfølging og rapportering

Hvilke avtaler som er gjort om rapportering underveis og oppfølging, varierer fra kurs til kurs. Flere kursleverandører gir også uttrykk for at de skal rapportere om enkelt deltakere underveis, men at dette praktiseres relativt lempelig, og at de vanligvis kun tar kontakt med det lokale NAV-kontoret hvis det er problemer med en deltaker eller de har andre spørsmål de har behov for å diskutere.

Kursleverandørene kan imidlertid oppleve det som vanskelig å vite hvem man skal ta kontakt med på NAV-kontoret.

Noen NAV-kontor har ikke faste saksbehandlere, da må vi bare ringe og få tak i personen som har ansvaret for det intervallet av fødselsdatoer eller ... (Instruktør, kursleverandør)

Kursleverandørene snakket om den ekstra administrasjonen underveisrapporteringen medførte, og satte spørsmålstegn ved om NAV egentlig fikk så mye ut av denne. De oppfattet likevel ikke dette som særlig problematisk, snarere var det et sett av hverdagsrutiner de levde greit med. Det var ikke alltid opplagt hvem man skulle kontakte i NAV, men «vi finner ut av det – det er et ganske greit system», som en av informantene uttrykte det.

Også forholdet til tiltaksenheten varierte mellom leverandørene. Noen hadde relativt tett kontakt, andre mindre. For noen kurskonsepter samarbeidet kursleverandører og tiltaksenheten i NAV om å spre informasjon. Noen hadde også erfaring med at tiltaksansvarlige hos NAV deltok i et kartleggingsintervju med deltakere eller på andre måter fulgte tett opp i oppstartsfasen. Gjennomgående beskrev kursleverandørene tiltaksenheten med begreper som «godt samarbeid», «veldig profesjonelle», «tett kontakt og god dialog». En av informantene spekulerte i om det ikke var forskjeller på dem som arbeidet med å følge opp tiltak, som ble oppfattet som kunnskapsrike, profesjonelle og lydhøre, og dem som arbeidet med anskaffelse, som ble beskrevet som «besserwissere». En annen informant påpekte også at NAV satt på mye kunnskap, men at denne ikke alltid ble benyttet på best mulige måte i anskaffelsesprosessene. Informantene hos kursleverandørene hadde med andre ord en rekke innvendinger til anskaffelsesprosessen, som vist i kapittel 4, men de var jevnt over fornøyde med NAVs oppfølging når kurset først var i gang.

Sluttrapporteringen fra kursene består av rapportering ved kursavslutning, seks uker etter kursavslutning og tolv uker etter avslutning. Ved alle målepunktene skal det rapporteres hvor kursdeltakeren er: i jobb, på tiltak, om han/hun får helserelaterte ytelser eller er andre steder i systemet. Denne sluttrapporteringen ble også oppfattet

som «en del av pakken», og leverandørene hadde lite å si om dette. Bare en av informantene stilte spørsmål om ikke NAV kunne fått bedre informasjon ved å utforme rapporteringen på en annen måte:

Jeg har sagt at jeg skal gjerne lage en tisisiders rapport til deg, med erfaringer, forslag til forbedringer, begrensninger, muligheter [...] Men det å plassere folk i båser... det er så mye komplekse løsninger i det vi driver med, der folk kombinerer jobb og helse eller behandling og arbeidstrening, som ikke kan plasseres. Jeg kan manipulere de tallene hvis jeg vil. «Jeg setter dem her for her ser det best ut». Så spør jeg, hva skal de bruke dette til? (Leder, kursleverandør)

Denne refleksjonen kom i forlengelsen av at informanten ønsket mer samarbeid med NAV om kursutvikling, suksesskriterier og metoder, og understreker at dette kan oppleves som et savn. Informanten setter også fingeren på svakheten i rapporteringssystemet: NAV skal ha rapporter der deltakerne er entydig klassifisert, mens individuelle løp kan være sammensatte og flertydige.

Hva skal man oppnå med AMO-kursene?

Kurskvalitet måles langs ulike dimensjoner. Flere ansatte i NAV mener at et godt resultat ikke nødvendigvis er at deltakeren kommer i jobb. Det å være i aktivitet er positivt for mange, og kursene kan bidra til å utvide deltakernes sosiale nettverk. Kurs som bidrar til å styrke basisferdigheter, er heller ikke kurs som leder direkte til jobb, men kan være en del av en prosess på vei mot jobb eller til økt samfunnsdeltakelse. Noen av lavterskelkursene kan fungere som et skritt på veien mot et «aktivt medborgerskap». En ansatt i tiltaksenheten forteller at det er et uttalt mål å bedre livskvaliteten hos brukerne. Dersom kursene bidrar til dette, er også dette et godt resultat, selv om det ikke har ført til jobb. Sitatet under beskriver hvordan for eksempel kurset for innvandrerkvinnens kompetanse ikke blir målt ut fra hvor mange som kommer i jobb, men heller ut fra om de er kommet et skritt i riktig retning for å få jobb:

Der er ikke målet først og fremst å komme i arbeid, det er jo selvfølgelig det også, men det er først og fremst et skritt på veien, for de har kanskje lært seg litt data og komme seg inn på fronter og ... sånn at de kan følge med på barna sine, hva de gjør på skolen, det er jo et kjempesteg. (Ansatt, tiltaksenhet)

Kursleverandørene er stolte av resultatene sine – alle leverandørene som er intervjuet i dette prosjektet, opplever at kursene de tilbyr, styrker deltakernes sjanse på arbeidsmarkedet. Mange hadde «solskinshistorier» knyttet til kursdeltakeres suksess på arbeidsmarkedet. Det at kursdeltakere klarte seg i yrkeslivet, og at de fikk gode tilbakemeldinger fra arbeidsgiverne, var en viktig kilde til inspirasjon for dem som jobber med kursene:

Vi får gode tilbakemeldinger. Da vi hadde det første kurset (...), fikk vi tilbakemeldinger fra sykehjemmene om at vi måtte ha flere sånne kurs. Styrerne tok kontakt! De var veldig oppsatte på at dette kurset måtte fortsette. (Leder, kursleverandør)

Det er et veldig stort engasjement, jeg tror at det å jobbe sånn som vi gjør her, det blir en livsstil. Du blir så gira på det å hjelpe folk til å få en god utvikling på livet sitt (...) Det er lett å si ja! Vår suksess i hverdagen er å få folk ut i jobb. (Instruktør, kursleverandør)

Samtidig møtte også kursleverandørene av og til brukere som ikke hadde ressurser til å komme seg videre i arbeid eller utdanning. Dette var relativt sjelden for deres del, siden de i utgangspunktet bare får formidlet deltakere som skal være klare for og ha mulighet til overgang til arbeid. En av kursleverandørene reflekterte likevel over om ikke sukseskriteriene for AMO-kursene kunne defineres bredere enn det som typisk ble gjort:

Hvis en person kommer i jobb, er det et kjemperesultat, men hvis en person har vært i systemet i ti år, og du får avdekka at han har store krigstraumer eller har andre sammensatte vansker [...] – da tenker jeg at det er et kjemperesultat for den enkelte og for NAV å faktisk finne ut hovedsaken, så ikke vedkommende går på sosialhjelp i ti år til. (Leder, kursleverandør)

Flere av kursleverandørene snakket om at de fikk et tett og godt tillitsforhold til deltakerne gjennom kursene, og at de av og til ble fortalt om ting deltakerne slet med, som de ikke ville fortelle til fastlegen eller NAV. AMO-kursleverandørene kunne ikke gå inn i problematikk som ikke var knyttet til arbeidsmarkedet, men de kunne henvise videre, og uansett kunne slik informasjon bidra til avklaring og en mer realistisk plan for den enkelte. Arbeid skulle være målet, men det fantes en bevissthet om at veien til målet ville være lang og relativt kronglete for enkelte brukere.

Oppsummering

Ut fra intervjuene med ansatte ved lokalkontorene kan følgende utfordringer for et godt innsøk pekes ut:

- vanskelig å kartlegge brukers kompetanse, for eksempel på grunn tidspress
- manglende dialog med tiltaksenheten
- manglende dialog med leverandører
- manglende kunnskap om kursets innhold
- brukerens norsk er dårlig

Samtidig kan det pekes ut sentrale kriterier som er til stede ved gode innsøk:

- god dialog med andre aktører
- kunnskap om kursenes innhold
- solid kartlegging av brukeren

NAV-ansatte beskriver det å søke rett person inn på rett kurs som avgjørende for at AMO-kursene skal kunne lede til jobb. Det knytter seg flere utfordringer til denne matchingen. Intervjuene viser at særlig er *kartlegging* av brukeren og kunnskap om kursene grunnleggende faktorer i matchingen mellom deltaker og kurs, og mangel på det ene eller det andre kan være viktige hindringer for om en deltaker får jobb etterpå eller ikke.

Både kursleverandørene og ansatte ved tiltaksenhetene viser forståelse for at det kan være utfordrende for de ansatte ved lokalkontorene å alltid finne riktig kandidat til riktig kurs. I tråd med intervjuene med ansatte ved lokalkontorene ser også disse særlig for seg mangel på erfaring som en viktig årsak til dette. Erfaring og kunnskap om kursene henger nøye sammen. Gjennomtrekk i NAV-systemet er dermed én forklaring på hvorfor kvaliteten i matchingen varierer. Samtidig har kulturelle forhold ved kontorene betydning, og dialog og informasjonsspredning er sårbare for erfaringsutveksling og lederskap ved det enkelte kontoret.

Samtidig er det ikke gitt at bred kartlegging og kunnskap om kurset er det eneste avgjørende for et godt innsøk, eller at når disse faktorene er til stede, vil innsøket være optimalt. Innsøket baseres i stor grad på skjønn, der uformelle kriterier er fundamentet for vurderingen. Ansatte i NAV har for eksempel ikke karakterer å ta utgangspunkt i, som man ville hatt ved innsøk til formell utdanning. Å vurdere en persons muligheter, kompetanse og ønsker i sammenheng er en krevende øvelse.

Intervjuene viser at selv om alle aktørene verdsetter god kommunikasjon og dialog, er ønsket *omfang* av dialog varierende på tvers av aktørene. Ansatte ved lokalkontorene ønsker generelt mer informasjon og mulighet til å komme med mer tilbakemelding. Flere ønsker seg mer kommunikasjon med både tiltaksenhetene og kurstilbyderne. Dette ser imidlertid ut til å variere både mellom kontorer og mellom individer. Likevel: Generelt sett ønsker ansatte ved lokalkontorene mer dialog, mer innsyn og mer informasjon. Her holdes de tilbake både av strukturelle muligheter og interne, kulturelle forhold. Kursleverandørene på sin side stiller spørsmål om nytteverdien av rapporteringen de er pålagt å gjennomføre. Ansatte ved tiltaksenhetene ønsker å ha en oppdragende effekt og være på tilbudssida, men samtidig ønsker de å begrense mengden av innspill fra de andre aktørene noe. Selv om de ulike aktørene enes om målet for AMO-kursene, varierer dermed forståelsen av handlingsrom og roller. Dette har også sammenheng med hvordan de ansatte ved lokalkontorene forholder seg til tiltaksenheten. Mens noen ansatte ved tiltaksenhetene har erfaring fra lokalkontor, gir intervjuene ingen eksempler på lokalkontoransatte med erfaring fra tiltaksenheten. Dette gjør at tiltaksenheten har

mer kunnskap om lokalkontorene enn omvendt, og lokalt ansatte har i mindre grad mulighet til å holde seg orientert om hvordan tiltaksenheter jobber.

Der ansatte ved lokalkontorene forteller om mangelfull dialog, er dette gjerne kombinert med lite innsikt i hvordan tiltaksenheter jobber med anskaffelser, og hvilke rammebetingelser de ansatte ved tiltaksenheter har å forholde seg til. Samtidig vitner beskrivelsen av tiltaksenheter mer om en oppfatning av denne som en fjern kontrollør, snarere enn en ressurs. Ansatte med denne forståelsen opplevde i mindre grad at ansatte ved tiltaksenheter var interesserte i deres innspill. Et interessant funn er det dermed at der ansatte ved lokalkontorene beskriver hvordan de mangler informasjon og kunnskap om kurs, beskriver ansatte ved tiltaksenheter begrensningene i at de ikke kjenner brukeren, og at de dermed har behov for innspill fra lokalkontorene. De to lokalkontorene som opplevde kommunikasjonen som god, hadde også en annen oppfatning av forholdet mellom tiltaksenheter og lokalkontorene. Tiltaksenheter var for disse en ressurs og en aktør på likefot med lokalkontorene. Ansatte ved disse lokalkontorene hadde også mer kunnskap om kursenes innhold. Dette viser at forholdet mellom tiltaksenheter og lokalkontor har mye å si for kunnskap om kursene og dermed også for en god matching mellom kurs og deltaker. Intern kultur ved det enkelte lokalkontoret spiller her en vesentlig rolle.

Dette kapitlet har vist at arbeidsformidling er et overordnet mål for AMO-kursene, og at alle de tre aktørene deler dette målet. Kursene skal først og fremst lede ut i jobb, enten det er direkte eller gjennom en lengre prosess med kurskjeding. De ansatte ved lokalkontorene er opptatt av å legge mulighetene for arbeid til grunn når de søker brukere inn på kurs, og vurderer dette ut fra brukerens motivasjon og muligheter. De ønsker i størst mulig grad å unngå at kursene blir et tidsfordriv, et aktiviseringstiltak eller et middel for å motta stønad. Samtidig erkjenner de fleste at kursene kan ha andre positive utfall som ikke handler om arbeid. Å måle kurskvalitet ut fra arbeidsformidling kan dermed bli urealistisk. Rett person på rett kurs kan handle om bedring av livskvalitet og et skritt i riktig retning for den enkelte.

6 Avslutning

Hovedambisjonen for denne rapporten har vært å kartlegge hvordan NAV jobber for å sikre kvalitet på AMO-kursene for minoritetsspråklige. Kvalitetsbegrepet vi bruker, viser til om kursdeltakelse er nyttig for å komme inn på arbeidsmarkedet, og om kursene er egnet for å dekke deltakernes faktiske behov. Vi har dermed formulert to sentrale problemstillinger: 1) Hvordan sikres kvaliteten på AMO-kurs for minoritetsspråklige arbeidsledige? og 2) Hvordan arbeider NAV for å sikre at minoritetsspråklige deltakere formidles til rett kurs? Prosjektet bygger på to typer data: en dokumentstudie av kursakkvisisjonen på den ene sida og kvalitative intervjuer med ansatte i tiltaksenhetene, lokale NAV-kontorer og representanter for kursleverandørene på den andre.

Kvalitet i arbeidet med AMO-kurs

Kvalitet i arbeidet med å velge ut og kjøpe kurskonsepter handler om at konseptene som velges, skal være relevante for arbeidsmarkedet i regionen. Kvalitet i arbeidet med innsøk, altså matching av deltakere og kurs, dreier seg om å kanalisere riktige brukere til riktig kurs. En overordnet konklusjon fra dette prosjektet er at det å opprettholde en høy kvalitet på innsøk er en større utfordring enn det å opprettholde kvalitet i innkjøp av kurstjenester. Det er lettere å definere kurskonsepter som passer til lokale arbeidsmarkeder, enn det er å identifisere brukere med riktige forutsetninger og sluse dem til riktig kurs.

Det å finne kurskonsepter for minoritetsspråklige som var relevante for det lokale arbeidsmarkedet, ble i liten grad problematisert av informantene for de kursene vi har studert. Kursene la opp til å kvalifisere deltakerne til brede yrkeskategorier som butikk/lager, helsearbeider eller rett og slett gi «basiskvalifikasjoner» der praksisen ofte ble innen ufaglært servicearbeid. Dette er deler av arbeidslivet der det trengs mye arbeidskraft, og der det er betydelig gjennomtrekk. Disse to faktorene innebærer at de utvalgte sektorene nesten kontinuerlig etterspør arbeidskraft. Det var sjelden problemer med å skaffe praksisplasser, og kursleverandørene formidlet at mange kursdeltakere gikk over i jobb etter endt kurs. Derimot problematiserte flere av informantene både i NAV og blant kursleverandørene at det reelt var få jobber tilgjengelige i det lokale arbeidsmarkedet. Utfordringer som ble nevnt, var økende mekanisering (arbeidsopp-

gaver som tidligere ble gjort av ufaglærte, gjøres nå av roboter), nedleggelse/utflagging av produksjonsbedrifter og konkurranse fra arbeidsinnvandrere fra EØS-området. Dette ble likevel ikke tematisert som en utfordring for utvelgelsen av kurs. Det har ikke oppstått nye regionale arbeidsmarkeder for lavt kvalifiserte, men konkurransen om de eksisterende jobbene er blitt større. Utfordringen blir dermed å jobbe enda bedre med det man allerede gjør, snarere enn å endre retning.

Noe mange av informantene var opptatt av, var utfordringene med å velge riktig kurs til deltakerne.. Informanter både fra tiltaksenhetene i NAV, de lokale NAV-kontorene og kursleverandørene hadde sine historier om feil matching. I verste fall vil det å gi et lite relevant tiltak være verre enn det å ikke gi tiltak i det hele tatt, fordi det å delta på et tiltak man ikke mestrer, gir deltakerne en ny opplevelse av nederlag. Innsøket ble imidlertid av flere grunner oppfattet som vanskelig. En årsak er at det per definisjon er omtrent umulig å forutsi personlige prosesser. Vi fikk flere historier om deltakere som lot til å ha et umulig utgangspunkt, men som blomstret opp gjennom kurset og endte som rene suksesshistorier. Samtidig var det eksempler på «gode» kandidater som ikke hadde oppnådd den ønskede utviklingen gjennom kurset. Et annet hovedpoeng er at det er vanskelig for NAV-veiledere å slå fast hva brukeren kan, ønsker og trenger. Lokalkontorene til NAV preges av betydelig tidspress, og samhandlingen med brukeren er ofte begrenset. Innsøket blir dermed i noen grad preget av tilfeldighet. Et tredje poeng er at ansatte på lokalkontorene har begrenset kunnskap om hva de ulike kursene innebærer, og hvilke forutsetninger som kreves. Kursleverandørene beklaget særlig at de fikk formidlet enkelte brukere med altfor svake språkkunnskaper, sannsynligvis ut fra en antakelse om at en del typer jobber knapt krever et aktivt språk – og til tross for at dokumenterte språkkunnskaper var en forutsetning for kursopptak.

En annen hovedkonklusjon fra prosjektet er at det kan være visse målkonflikter i arbeidet med AMO-kurs som vanskeliggjør målet om høyest mulig kvalitet. Vi har særlig framhevet den potensielle konflikten mellom målet om forretningsmessighet og likebehandling i innkjøpsprosessen på den ene sida og best mulig utnyttelse av kompetanse på den andre. Idealet om forretningsmessighet og likebehandling følger av loven om offentlige anskaffelser, som NAV må forholde seg til. Dette er naturligvis også gode idealer for et fungerende marked. Men kravene til likebehandling setter en del skranker for informasjonsutveksling og samarbeid, som muligens gjør det vanskelig å utnytte den samlede kompetansen som ligger i NAV og hos kursleverandørene.

Da vi designet casestudien i dette prosjektet, ønsket vi å velge caser langs to dimensjoner: Vi skulle ha to regioner (Oslo og Rogaland), og vi skulle se på både høyterskel- og lavterskelkurs. I praksis har vi tonet ned begge disse dimensjonene i rapporten. Vi måtte alt i utvalget av kurs gå bort fra høyterskel- versus lavterskel-tilnærmingen, fordi denne ikke ble opplevd å gi mening i Rogaland. Kursporteføljen i Rogaland var mindre enn i Oslo, og det fantes ingen AMO-kurs som rettet seg særlig mot innvandrere med høyere utdanning. Dermed har vi bare ett kurs i casestudien som retter seg særlig mot

høyt kvalifiserte. I Rogaland var derimot noen av informantene opptatt av voksenopp-læringens tilbud til høyt kvalifiserte innvandrere. Det kan se ut til at administrasjonen i de to fylkene tenker forskjellig om behovene til denne gruppa, men dette har ikke vært et sentralt tema i dette prosjektet, og vi har ikke forfulgt tematikken videre.

Vi har også tonet ned forskjellene mellom de to regionene, særlig i analysene av intervjuene. Dette er delvis av praktiske hensyn, der vi særlig har vært opptatt av å ivareta informantenes anonymitet. Det er et begrenset antall aktører i feltet, og hadde vi gjennomgående påpekt hvor de ulike informantene kom fra, ville det blitt for lett å kjenne igjen enkeltpersoner. Men dette gjenspeiler også at de to regionene gjennom-gående opererer ganske likt, og at konklusjonene er ganske identiske i begge regioner. Det som ble framhevet som problematisk i Rogaland, kom også opp i intervjuer i Oslo. Hovedutfordringen – å hjelpe svakt kvalifiserte minoritetsspråklige inn i arbeidsmar-kedet – var den samme. Ulikhetene i det lokale arbeidsmarkedet lot ikke til å forandre nevneverdig verken på utfordringene eller måten utfordringene ble forsøkt løst på. Vi har likevel sett at kravspesifikasjonene i Rogaland framstår som mer rigide enn krav-spesifikasjonene i Oslo – selv om de er vesentlig kortere – og både kursleverandører og NAV-ansatte i Rogaland etterspør mer fleksibilitet og åpenhet i prosessen. Også i Oslo etterlyser noen informanter større muligheter til felles diskusjoner i innsalgsprosessen, men frustrasjonen over NAVs «lukkethet» som kunde later til å være større i Rogaland. Dette kan ha sammenheng med at NAV på fylkesnivå er langt sterkere inne i anskaffelsesprosessene i Rogaland enn i Oslo. Noen av informantene antyder en slik sammenheng, men vi har ikke data til å gå nærmere inn på årsakssammenhenger.

En annen viktig forskjell på de to regionene var hvilken vekt kulturforståelse og forståelse for norsk arbeidsliv var tillagt i kravspesifikasjonene til kursene. Dette var et hovedpoeng i Oslo, mens det i liten grad ble nevnt i Rogaland. Ansatte på lokalkonto-rene og hos kursleverandørene la imidlertid like stor vekt på dette i begge regionene, og for dem var det et hovedpoeng. I innkjøpsprosessen var det også avgjørende for NAV i Rogaland at leverandørene hadde «erfaring med målgruppen», noe som antyder at virkemiddelenheten anerkjente at denne gruppa kunne ha behov som gikk ut over ren språkopplæring. I og med at kulturell kompetanse kom opp som et hovedpoeng i så å si alle intervjuene når vi spurte om minoritetsspråkliges utfordringer, kan det være viktig at dette også gjenspeiles i kravspesifikasjonene for å sikre at kursene blir mest mulig relevante.

Som skissert i kapittel 1 kan det være nyttig å skille mellom strukturelle rammer og kulturelle praksiser i NAVs arbeid med AMO-kurs. Strukturen er de aspektene som ligger fast, og som i liten grad lar seg endre – iallfall på kort sikt. Kulturelle praksiser er aktørenes manøvrering innenfor strukturene, og disse kan endres hvis aktørene finner det hensiktsmessig. I resten av dette kapitlet utdyper vi de to hovedfunnene – problemer med kvaliteten i innsøket og mulige målkonflikter som en utfordring for kvaliteten i innkjøpsprosessen – i lys av strukturelle og kulturelle trekk ved feltet.

Utfordringer i arbeidet med kvalitet – strukturelle og kulturelle trekk

I dette prosjektet har vi vært opptatt av kvalitet i innkjøp og kvalitet i innsøk. I begge tilfeller kan det være trekk ved det strukturelle rammeverket til NAV og kursleverandørene opererer innenfor, som skaper utfordringer for å oppnå den best mulige kvaliteten, eller utfordringene kan være knyttet til måten aktørene jobber på innenfor rammene – altså lokale kulturer. Tabell 6.1 gir en skjematisk oversikt over de strukturelle og kulturelle trekkene vi særlig framhever.

Tabell 6.1 Hovedutfordringer ved innkjøp av AMO-kurs og innsøk til kurs. Strukturelle og kulturelle trekk.

	Innkjøp	Innsøk
Strukturelle trekk	Konkurranseutsetting: «Rigid midlertidighet» Lov om offentlig anskaffelse: begrensninger på informasjonsflyt Tynt kunnskapsgrunnlag	Arbeidsdelingen i NAV Gjennomtrekk i NAV Tidspress, arbeidsbetingelser på lokalkontor
Kulturelle trekk	Kvalitetsindikatorer og antakelser om behov Rutiner og frister	Informasjonsflyt Arenaer for uformell informasjons- utveksling Rutiner for opplæring Prioriteringer Rutiner for innsøk og opptak

Klassifiseringen av utfordringer i kategoriene «strukturelle» og «kulturelle» kan diskuteres, og dette er heller ikke det viktigste ved tabellen. «Tynt kunnskapsgrunnlag», har vi for eksempel klassifisert som et strukturelt trekk. Men vi kunne påpekt det at NAV legger for lite vekt på å utnytte foreliggende informasjon, og/eller at NAV burde gjøre mer for å frambringe kunnskap som et kulturelt trekk. Når vi har plassert dette punktet under struktur, er det fordi vi oppfatter at kunnskapen om hva som skaper et godt AMO-kurs, faktisk er svært begrenset, og at det vanskelig kan være NAVs oppgave alene å få fram den komplekse kunnskapen som trengs om dette. Tilsvarende kan det diskuteres om utfordringen «arbeidsbetingelser på lokalkontor» hører inn under intern kultur snarere enn struktur. Det er likevel et faktum at arbeidspresset er stort på mange lokalkontor, og at dette iallfall delvis skyldes NAVs komplekse oppgaver og mange brukere. Dette er et strukturelt trekk i den forstand at det er en del av rammebetingelsene NAV jobber under.

Nedenfor gjennomgås hvert av punktene tabell 6.1 mer grundig. I neste omgang danner denne diskusjonen bakgrunnen for en diskusjon av hvordan NAV og andre aktører kan opptre for å sikre bedre kvalitet.

Kvalitet i innkjøpsprosessen

Strukturelle rammer

Konkurranseutsetting gir, på ett nivå, offentlige innkjøpere fleksibilitet fordi de kan velge mellom ulike leverandører og skifte leverandør når det oppfattes som hensiktsmessig. På kort sikt reduserer imidlertid konkurranseutsetting fleksibiliteten fordi den offentlige innkjøperen binder seg til en kontrakt og en leverandør for en bestemt tidsperiode. Innenfor denne perioden er det både dyrt og arbeidskrevende å si opp kontrakten. Videre tar det tid å lyse ut kurskonsepter og velge en tilbyder. Kontrakter må lyses ut, selv om NAV kan ha etablert et samarbeid med en leverandør og begge parter oppfatter at dette samarbeidet fungerer svært godt. Konkurranseutsettingen innebærer dermed en «rigid midlertidighet»: Kontrakter er per definisjon midlertidige, og innenfor kontraktsperioden er fleksibiliteten begrenset.

NAV kjøper AMO-kurskonsepter av kurstilbyderne, som er kommersielle aktører. Kurstilbyderne må forholde seg til et marked, og de er avhengige av å selge inn sine konsepter. Uten oppdrag må kursleverandørene nedbemanne eller i verste fall legge ned. NAV opplever ikke ansvar for å ivareta kursleverandørenes kortsiktige eller langsiktige interesser – informantene i tiltaksenhetene påpeker at NAVs samfunnsoppdrag er å skape gode tiltak for sine brukere, ikke å tilrettelegge for kommersiell aktivitet i etatens omland. Konkurranseutsettingen gjør det likevel vanskelig for kursleverandørene å bygge opp og bevare kompetanse. Dette var en problemstilling som gikk igjen i intervjuene med kursleverandørene. En av dem påpekte paradokset i at NAV fortrinnsvis ville formidle brukere til faste og stabile jobber, men ikke følte ansvar for å sørge for at etatens leverandører kunne tilby slike vilkår til sine egne ansatte. Det kan hende at kortsiktigheten i oppdragene og kursleverandørenes mangel på rammevilkår for langsiktig planlegging og kompetansebygging i realiteten svekker AMO-kursene. Kursleverandørene selv mente at de tilbød gode kurskonsepter gitt de rammevilkårene de hadde, men at de kunne vært enda mer solide hvis de hadde hatt rammer til å tenke mer langsiktig.

Prinsippet om at AMO-kursene skal konkurranseutsettes ligger likevel fast, og NAV skal kjøpe inn konsepter i henhold til lov om offentlig anskaffelse. Denne loven legger en rekke føringer på prosessene. En viktig slik føring er at prosessen er «låst» idet kravspesifikasjonen er lansert. Kravspesifikasjonen gir rammene for kurset, inkludert de økonomiske, og kursleverandørene må inngi tilbud innenfor disse rammene. En annen føring er at alle aktører skal ha samme informasjon. Det er altså ikke anledning

for kursleverandørene til å ta uformell kontakt med tiltaksenheten i NAV for å diskutere hvordan bestemte utfordringer kan møtes. Hvis én aktør får tilleggsinformasjon, skal alle ha denne. Dette innebærer også at forhandlingene har et begrenset siktemål: ikke å diskutere hvordan kurs best kan utvikles, men kun å utdype og presisere punkter i leverandørenes tilbud. Endelig problematiserte noen informanter hos NAVs tiltaksenheter at de ikke hadde anledning til å legge vekt på tidligere erfaringer med leverandørene, men skulle forholde seg kun til det foreliggende tilbudet. Dette førte i noen situasjoner til at kontrakter ble inngått med leverandører NAVs informanter hadde dårlige erfaringer med, men som var flinke til å skrive tilbud.⁶

De begrensningene på kontakten mellom tiltaksenheten i NAV og kursleverandørene som følger av loven om offentlige anskaffelser, er hensiktsmessig for å sikre like konkurransevilkår, men det er ikke nødvendigvis hensiktsmessig for å nå målet om å utnytte all tilgjengelig kompetanse for å utvikle best mulige kurs. Den kompetansen tiltaksenheten i NAV besitter, blir i realiteten først tilgjengelig for kursleverandørene idet konkurransen er avsluttet og kurset skal implementeres.

Et tynt kunnskapsgrunnlag kan også oppfattes som en strukturell faktor. Man vet ikke så mye om hva som kjennetegner et godt AMO-kurs sammenlignet med et mindre godt. Studien til Sandbæk og Djuve (2012) hadde til hensikt å finne ut hva som kjennetegnet to særlig vellykkede AMO-kurs, men endte i stedet med å problematisere om disse kursene var så gode som det ble påstått. Dokumentanalysen gjorde det klart at NAV velger kurs under betydelig usikkerhet. Særlig for kurset der det var mange konkurrenter, framsto vurderingen som famlende, og det var vanskelig å finne tydelige kvalitetskriterier som lå til grunn for vurderingen (se kapittel 4 ovenfor). Det er vanskelig å identifisere «det beste» av flere gode tilbud når man egentlig ikke vet hva som fungerer, eller hvorfor det fungerer. Her kan det også nevnes at NAVs tiltaksenheter, særlig i Rogaland, opplevde at tilbudene de fikk, var svært like. Samtidig irriterte kursleverandørene i samme fylke seg over at kravspesifikasjonene ble opplevd som rigide og presset leverandørene til å «skrive stil» framfor å legge fram sine visjoner og arbeidsmåter. Denne situasjonen med misnøye på begge sider av bordet følger ikke av konkurranseutsettingen i og for seg, men kan ha sammenheng med organiseringen i Rogaland, der NAV Rogaland er relativt tungt inne i prosessene. Siden vi ikke har intervjuet noen i NAV Fylke, vet vi ikke hvordan dette ser ut fra deres ståsted.

Kulturelle trekk

Innenfor de gitte strukturelle rammene står NAV fritt til å velge mellom ulike kurskonsepter. Oppfatninger om målgruppas behov styrer i stor grad kursutvelgelsen. Disse oppfatningene er knyttet til NAVs «kultur», i betydningen oppfatninger som tas mer eller mindre for gitt. Dokumentanalysen viste at tiltaksenheterne i NAV gjør en

⁶ Dette var en generell betraktning og gjaldt ikke de kursene vi særlig har sett på i denne studien.

del antakelser om hva målgruppa trenger, og dermed hva som utgjør et godt kurs. Det fantes blant annet en tydelig idé om at høyt kvalifiserte innvandrere ikke trenger mer formell opplæring i «norske» arbeidsrutiner (i for eksempel saksbehandling, arkivering), men snarere kurs som framhevet personlig utvikling og kommunikasjon. Også i kurset som skulle gi grunnopplæring, ble konsepter som la opp til bruk av «avansert» dataverktøy, nedprioritert. Tilsvarende legger NAV vekt på at kursleverandøren skal ha erfaring med målgruppa, og at dette er en kvalifikasjon som later til å telle mer enn for eksempel utstrakt erfaring med voksenopplæring eller erfaring med jobbformidling til marginale grupper. Disse antakelsene om hva målgruppa trenger, kan være mer eller mindre godt forankret i kunnskap og erfaring. Vi har antydnet at det ville vært en fordel om slike antakelser, som i stor grad later til å være implisitte og først aktiveres i kursutvelgelsesfasen, ble gjort eksplisitte og åpent diskutert av aktørene i feltet.

NAV står relativt fritt til å sette tidsfrister og lage rutiner for varsling av leverandørene. Intervjuene med leverandørene viste at flere opplevde NAVs korte frister som problematiske. Dette gjaldt i alle faser: ved utlysninger, når de hadde fått kurset og skulle starte opp, og når NAV ville ha parallelle avrop (altså ett kurs til innenfor samme kontrakt). De korte fristene kan gjøre det vanskelig å mobilisere godt kvalifiserte instruktører, og en av informantene kunne fortelle at organisasjonen ble påført et betydelig tap fordi den måtte leie lokaler på kort varsel og dermed inngikk en lite fordelaktig leiekontrakt. De korte fristene gjør kursleverandørenes hverdag lite forutsigbar, og det er en utfordring å levere god kvalitet på kort varsel.

Kvalitet i innsøk og matching av deltakere/kurs

Strukturelle rammer

I en kompleks organisasjon som NAV er det både naturlig og nødvendig at de ulike enhetene har hver sine arbeidsoppgaver. Det har likevel opplagt en del konsekvenser at de som kjenner kursene best, og som velger kurskonsepter, sitter et annet sted enn de som kjenner brukerne og skal formidle brukere til kurs. Informanter i alle ledd i denne undersøkelsen uttrykker bekymring for at saksbehandlerne på NAVs lokalkontorer kjenner kurskonseptene for dårlig. Informantene i tiltaksenhetene bekymrer seg for om informasjonskanalene er gode nok, informantene på lokalkontorene føler at de vet for lite, og kursleverandørene er frustrerte over at saksbehandlere som ikke forstår kurskonseptene, formidler deltakere som ikke har forutsetninger for å klare kurset.

NAV er en organisasjon med betydelig gjennomtrekk. Mangelen på stabilitet i staben, særlig på lokalkontorene, trekkes fram som en utfordring for effektiv kommunikasjon. Kommunikasjons- og informasjonsarbeidet går ikke framover hvis saksbehandlere slutter før de har fått full oversikt, og en ny og uerfaren medarbeider kommer inn.

Tidspress på lokalkontorene er en annen utfordring. Saksbehandlerne har liten tid til hver enkelt bruker, og det er mange ting den enkelte saksbehandler skal ha oversikt over. NAV administrerer et bredt spekter av økonomiske stønader og har et stort apparat for å avklare hvem som skal ha hvilke stønader, og hvor mye hver enkelt skal ha. I tillegg kommer alt oppfølgingsarbeidet knyttet til arbeidsavklaring, individuelle planer (IP) og et bredt spekter av tiltak for mennesker i arbeidslivets randsone. Med mindre saksbehandleren er særlig interessert i situasjonen til minoritetsspråklige med ønske om jobb, er det sannsynligvis en rekke spørsmål hun vil oppleve som mer sentrale å sette seg inn i enn porteføljen av AMO-kurs. I en presset hverdag kan det være vanskelig å finne tid til å tenke på dette i det hele tatt.

Kulturelle forhold

Hvis man skal klare å utarbeide gode rutiner for informasjonsflyt og klare å skape uformelle arenaer for informasjon, må det være god kommunikasjon internt i NAV og da særlig mellom de lokale NAV-kontorene og tiltaksenheten i fylket. Behovet for slik kommunikasjon er tatt opp flere steder i rapporten, og alle involverte parter beskriver dette som en sentral utfordring. Rutiner som bør være på plass, kan være rutiner for å spre skriftlig informasjon, rutiner for formen på informasjonen man formidler (kort og presis versus lang og utfyllende), rutiner for muntlig informasjon og bruk av interne og eksterne nettsider. Det å skape uformelle arenaer for informasjonsutveksling kan dreie seg om å legge til rette for at ansatte i ulike deler av NAV blir kjent med hverandre, slik at det blir lett å ta en telefon og avklare eventuelle spørsmål. NAV gjør mye arbeid på dette området, og denne studien understreker at dette er et viktig innsatsområde.

Et annet aspekt ved det å sikre informasjonsflyt er rutiner for opplæring av nyansatte og prioriteringer som gjøres i ulike ledd av organisasjonen. Ovenfor antydte vi at det å sette seg inn i AMO-kurs for minoritetsspråklige, sannsynligvis er lavt prioritert i en hektisk hverdag på de lokale NAV-kontorene. NAV er en organisasjon med stort gjennomtrekk, og akkurat dette temaet er sannsynligvis ikke det man bruker mest tid på når nyansatte skal læres opp. Hva man velger å prioritere, er likevel opp til organisasjonen og dens ledere. I den grad man mener at dette temaet er viktig nok, er det mulig å flytte det opp på dagsordenen.

Endelig nevner vi rutiner for innsøk og kursopptak som et kulturelt trekk. Det er saksbehandlere på de lokale NAV-kontorene som avgjør om en bruker skal få tilbud om AMO-kurs eller ikke. Flere informanter snakket om hvordan innsøket kunne bli bedre, og et bedre og mer direkte samarbeid mellom lokalkontorene og kursleverandørene ble nevnt som et ønske av flere. Flere ulike modeller hadde vært prøvd, og enda flere ble nevnt som visjoner om hvordan ting kunne gjøres. En relativt vanlig metode var at saksbehandleren ringte kursleverandøren, med eller uten brukeren til stede, og diskuterte innsøk. Om saksbehandlerne benyttet seg av denne muligheten, var sterkt personavhengig. Noen saksbehandlere ønsket at kursleverandøren kunne sette seg

ned med dem og brukeren og diskutere mulighetene. Noen kursleverandører hadde god erfaring med at saksbehandlere deltok på et kartleggingsmøte etter at brukeren var søkt inn på et kurs, noe som skapte en god kontakt mellom kursarrangøren og det lokale NAV-kontoret. For ett kurskonsept ble det systematisk søkt inn flere brukere enn det var plass til på kurset, og kursleverandøren fikk anledning til å sile ut dem som minst ville være i stand til å nyttiggjøre seg tilbudet. Alle disse samarbeidsformene ble positivt omtalt av dem som nevnte dem. Generelt virker det som både saksbehandlere på lokalkontorer og ansatte hos kursleverandører ønsket å styrke aksene mellom disse to aktørene for å bedre både innsøk, oppfølging og rapportering.

Hvordan kan NAV jobbe bedre?

Gjennom feltarbeidet i dette prosjektet har vi møtt entusiastiske og dyktige informanter som jobber målrettet med å skape gode AMO-kurs som kan hjelpe minoritetsspråklige ut i arbeidslivet. Det jobbes kontinuerlig med å forbedre rutiner og informasjonskanaler slik at systemet fungerer mest mulig hensiktsmessig. NAV er en organisasjon med mange utfordringer, men dette prosjektet gir ikke grunnlag for å si at AMO-kurs for minoritetsspråklige er et felt i krise. På bakgrunn av prosjektet vil vi likevel presentere noen anbefalinger knyttet til styrking av kvaliteten i prosessen.

Med hensyn til kvalitet i innkjøpsprosessen mener vi det vil være nyttig å tydeliggjøre kvalitetskriteriene tiltaksenheter i hvert fylke opererer med, og ta disse opp til eksplisitt diskusjon internt i NAV, med kursleverandører, kanskje også med arbeidsgivere og andre interesserte parter. Spørsmål som bør stilles, er: Hva er de viktigste hindringene minoritetsspråklige møter i arbeidslivet når det gjelder kompetanse og personlige egenskaper? Hva skal vi legge vekt på i innkjøpet av AMO-kurs for å styrke kursdeltakerne best mulig? Hvilke krav må vi stille til instruktører, til organisering og til metoder som brukes?

Kvaliteten i innkjøpsprosessen kunne også bedres ved at kursleverandørene fikk noe mer forutsigbarhet, i betydningen lengre frister og tidligere beskjed om et kurs skal gjennomføres eller ikke. Noe usikkerhet vil det alltid være, blant annet fordi man ikke alltid kjenner etterspørselen etter kurs lang tid i forveien, men vårt inntrykk er at NAV kan gjøre mer for å sørge for at denne prosessen blir smidigere. Kursleverandørene formidlet at det de opplevde som et hovedproblem, nettopp var at de fikk så kort tid til å omstille seg. NAV kunne kreve parallelle avrop – altså at to kurs skulle kjøres parallelt – på svært kort varsel, noe som sendte leverandøren ut på en nærmest desperat jakt etter lokaler, utstyr og instruktører. Det samme kunne skje når det gikk kort tid fra en leverandør fikk tilslag på en rammeavtale, til kurset skulle settes i gang. Det motsatte var tilfelle når kontrakter gikk mot slutten, og det var uklart om de ville

bli fornyet eller ikke. Da satt kursleverandørene med instruktører og ressurser, men var usikre på om de fortsatt hadde oppdrag en måned fram i tid. I verste fall fryktet leverandørene at de i slike situasjoner ville bli nødt til å si opp personale på kort varsel, noe de opplevde som dårlig personalbehandling og dessuten som dårlig ivaretagelse av viktig kompetanse.

Men hensyn til kvalitet i innsøk etterspørres mer direkte kontakt mellom de lokale NAV-kontorene og kursleverandører. Dette kan organiseres på ulike måter, og det finnes allerede erfaringer med direkte kontakt man kan bygge videre på. En informant på et lokalkontor ønsket seg «treveis» møter der kursleverandør, bruker og saksbehandler satt sammen og diskuterte om det aktuelle kurstilbudet var aktuelt. Dette ble oppfattet som en urealistisk tidkrevende arbeidsmåte, men informanten framstilte dette som det ideelle. Veilederne på de lokale NAV-kontorene har mulighet til å kontakte kursleverandører og ansatte i tiltaksenheten i fylket for mer informasjon om de enkelte kurskonseptene, men det later til å være sterkt personavhengig om dette gjøres. Informantene hos leverandører og i tiltaksenheten formidler entydig at de setter pris på slike henvendelser, og at en telefon i forkant er langt å foretrekke framfor å søke brukere inn på feil kurs. En utfordring for NAV kan dermed være å lage møteplasser der de ulike aktørene møtes og blir bedre kjent, slik at terskelen for å ta den nødvendige telefonen blir så lav som mulig.

Bør kursleverandører ha anledning til å avvise deltakere? Det er rimelig at NAV forventer en viss fleksibilitet hos leverandørene – de kan ikke bare søke inn «gullkandidater». Samtidig opplever leverandørene at for svake kandidater krever for mye ressurser, som igjen går ut over dem som kunne hatt bedre nytte av kurset. Dette er et dilemma. I noen grad kan det løses med (enda) mer bevissthet om kurskjeding, slik at kandidater ikke søkes inn på kurs som faktisk er for avanserte. For ett av kursene var det som nevnt vanlig praksis å søke inn flere brukere enn dem som kunne regne med å få plass, og at de minst egnede ble silt ut etter et intervju med kursleverandøren. Dette var en modell leverandøren var svært fornøyd med, og for dette kurset ble det ikke oppfattet som et problem at brukerne var for svake til å nyttiggjøre seg kursopplegget.

NAV jobber imidlertid innenfor økonomiske og administrative rammer som kan gjøre de optimale løsningene vanskelige, eller umulige, å få til. Vi reiser derfor også spørsmålet om det ligger føringer i selve strukturen som utfordrer kvaliteten i AMO-kursene.

Utfordrer kravet om konkurranseutsetting kvaliteten i AMO-kursene?

NAV arrangerer ikke AMO-kurs selv, men kjøper kurskonsepter fra private leverandører. De fleste av disse er kommersielle, men noen har også et ideelt aspekt. Alle leverandørene som er intervjuet for denne undersøkelsen, har vært kommersielle aktører. Noen av leverandørene har bredspektret aktivitet på mange områder, men mange av dem har NAV som sin eneste eller sin klart største kunde.

Kravet om konkurranseutsetting innebærer at NAV, iallfall ideelt sett, får mange kurskonsepter å velge mellom og har anledning til å velge det mest egnede. Dette skal skape fleksibilitet og kvalitet. Systemet har imidlertid en del utilsiktede virkninger. Det å jobbe med tidsavgrensede kontrakter skaper en viss rigiditet i kontraktsperioden, samtidig som det skaper usikkerhet på lengre sikt. Innenfor kontraktsperioden er NAV bundet til én leverandør. Det skal mye til for at en kontrakt sies opp, selv om rammebetingelsene endrer seg eller leverandøren ikke leverer den kvaliteten som var forventet. Et eksempel på at rammebetingelsene endrer seg, kan være at barnehagene i mange bydeler i Oslo på et tidspunkt bestemte seg for å kreve bestått norskprøve 3 av alle ansatte. Dermed ble et viktig marked for språksvake minoritetsspråklige langt mindre tilgjengelig. NAVs mulighet til å respondere raskt på slike endringer i arbeidsmarkedet er mindre når etaten er bundet opp i kontrakter som er basert på «gamle» forutsetninger. Her må det sies at kursene vi har sett på i Oslo, ikke hadde barnehagene som marked, og at denne problematikken bare ble nevnt i forbifarten i våre intervjuer. Denne «midlertidige rigiditeten» er en generell utfordring når tjenester konkurranseutsettes (jf. Gautun et al. 2013), og vi må anta at det også i noen grad gjelder her.

De kontraktene vi har sett på i denne studien, gir likevel NAV som kjøper en betydelig fleksibilitet. Den viktigste er kanskje at NAV praktiserer avrop, som innebærer at etaten ikke er bundet til å holde et gitt antall kurs. Kontraktsinngåelsen innebærer ikke nødvendigvis annet enn en forsikring om at hvis NAV skal avholde et bestemt kurs, skal den valgte leverandøren ha oppdraget. I praksis inngår naturligvis ikke NAV kontrakter om kurs de ikke ser noen vits i å holde, men denne kontraktsformen gir NAV en rimelig grad av fleksibilitet. Videre inngås kontraktene typisk for relativt korte perioder, ofte to år med mulighet for forlengelse. Hvis kurset ikke lenger er relevant, eller dersom leverandøren ikke innfrir forventningene, blir kontrakten ikke forlenget. Kontraktene NAV inngår, gir dermed kjøper en relativt høy grad av fleksibilitet sammenlignet med mange andre kontrakter for innkjøp av offentlige tjenester.

Den «midlertidige rigiditeten» har imidlertid den konsekvensen at det er vanskelig å bygge relasjoner mellom veiledere på NAVs lokalkontorer og kurstilbyderne. Ovenfor slo vi fast at graden av samarbeid mellom disse aktørene i innsøksfasen er personavhengig, og at det vil være hensiktsmessig å legge til rette for at veiledere og kurstilbydere blir bedre kjent med hverandre. En hindring for dette er den betydelige utskiftingen

av saksbehandlere på NAVs lokalkontorer, som vanskeliggjør oppbygging av personlig kontakt. Dette er en utfordring for etaten som går langt utover problemene ved innsøk til AMO-kurs. Men kravet om konkurranseutsetting bygger opp under dette fordi det legger opp til kontinuerlig gjennomtrekk også på leverandørsida. Selv for erfarne NAV-veiledere kan det være vanskelig å holde rede på hvem som kan kontaktes om ulike kurs. Og om man bygger opp en personlig relasjon med en kursleder gjennom en fireårsperiode, rykker man i noen grad tilbake til start når denne kontrakten i neste omgang går til noen andre. Utsiftingen på leverandørsida vanskeliggjør dermed den personlige kontakten som kunne bedret innsøket til kursene.

Leverandørene i denne studien opplever midlertidigheten som en utfordring, særlig med hensyn til oppbygging og vedlikehold av kompetanse. Det å drive AMO-kurs for minoritetsspråklige krever en egen kompetanse, noe flere leverandører understreker. Saksbehandlerne i tiltaksenhetene uttrykker en liknende forståelse når de legger avgjørende vekt på «erfaring med målgruppa» i innkjøpsfasen. Det at man lever fra en kort kontrakt til den neste med begrenset mulighet for langsiktig tenking gjør det vanskelig å planlegge kompetansebygging. En informant påpeker at midlertidigheten også kan påvirke kursinstruktørenes innstilling: Som instruktør med avgrenset kontrakt gjør man sitt beste, men gis man mer langsiktige utsikter, engasjerer man seg likevel i kursutvikling på en helt annen måte. Da gir det plutselig mening å tenke «hvordan kan vi gjøre dette enda bedre neste år?».

Innkjøp av kurskonsepter skal skje i henhold til lov om offentlige anskaffelser. Som nevnt ovenfor gir dette en del føringer på hvordan prosessen skal foregå. Vi ønsker særlig å påpeke hvordan dette lovverket umuliggjør dialog og reelle diskusjoner mellom innkjøper og tilbyder i innkjøpsfasen, altså etter at kravspesifikasjonen er utlyst. Flere leverandører uttrykte frustrasjon over at det ikke var mulig å gå i dialog med oppdragsgiver om hva de egentlig ønsker, og hvordan kompetansen i NAVs tiltaksenhet og leverandørenes kompetanse kunne kombineres for å få et best mulig resultat. Dette ble holdt opp som motsatsen til tilsvarende prosesser i privat næringsliv, der oppdragsgiver – med all sin kompetanse – går aktivt inn i diskusjonen om løsninger. I stedet vil leverandørene «skrive stil», som en informant uttrykte det, og levere tilbud som inneholder det de tror NAV vil ha, men som ikke gir rom for innovative løsninger som kunne gitt kvalitativt bedre resultater. Til en viss grad reflekterte også de ansatte i NAV over utfordringer knyttet til offentlige anskaffelser. En ansatt ved tiltaksenheten synes det er frustrerende å ikke kunne benytte erfaringer med tilbyderne i anskaffelsen, og en ansatt ved et lokalkontor lurer på om dette kan være til hinder for langsiktig planlegging og kompetanseutvikling hos kursleverandøren. Generelt innebærer systemet med konkurranser, der både politiske og økonomiske føringer må tas hensyn til, at det er vanskelig for både kursleverandører og NAV-ansatte å forutsi hvilke tilbud som vil eksistere på lengre sikt.

Dette har vært en avgrenset undersøkelse, og vi har ikke grunnlag for å trekke vidtrekkende konklusjoner om konkurranseutsetting og innkjøp av tjenester i offentlig sektor generelt eller i NAV spesielt. Vi har likevel ønsket å påpeke noen konsekvenser av konkurranseutsettingen og av loven om offentlige anskaffelser. Dette er rammebetingelsene aktørene opererer innenfor. For aktørene er det et spørsmål om å manøvrere på en mest mulig hensiktsmessig måte innenfor de gitte rammene. Aktører utenfor dette systemet kan vurdere om rammene er hensiktsmessige for å oppnå den optimale kvaliteten på AMO-kurs for minoritetsspråklige.

Referanser

- Aspøy, T. M. & Tønder, A. H. (2012). *Utredning om forskning på voksnes læring. En litteraturgjennomgang*. Oslo: Fafo-notat 2012:17.
- Barth, E., Bratsberg, B. & Raaum, O. (2002). Inntektsutvikling for innvandrere. *Søkelys på arbeidsmarkedet* 2002, årgang 19, 135–146.
- Blom, S. (1998). *Levekår blant ikke-vestlige innvandrere i Norge*. Rapport 98/16. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Blom, S. (2004a). Integrering av flyktningkohorter. Må ta tiden til hjelp. *Samfunns-speilet*, 3. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Blom, S. (2004b). *Labour market integration of refugees in Norway under changing macro-economic conditions*. Særtrykk 284. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Blom, S. & Henriksen, K. (red.) (2008). *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*. Rapport 2008/5. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Bratsberg, B., Raaum, O. & Røed, K. (2010). When minority Labor Migrants Meet the Welfare State. *Journal of Labor Economics*, 28(3), 633–676.
- Bråthen, M., Nyen, T. & Hagen, A. (2006). *Livslang læring i norsk arbeidsliv. Fordeling, omfang og finansiering. Resultater fra Lærevilkårsmonitoren 2003–2006*. Oslo: Fafo-rapport 2007:04.
- Djuve, A. B. (2002). *Overføringsflyktninger: Bosettingskommuner og integrering*. Forprosjekt. Oslo: Fafo-notat 2002:08.
- 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. & Hagen, K. (1995). «Skaff meg en jobb!» *Levekår for flyktninger i Oslo*. Fafo-rapport 184. Oslo: Fafo.
- Djuve, A. B. & Tronstad, K. R. (2011). *Innvandrere i praksis. Om likeverdig tjenestetilbud i NAV*. Oslo: Fafo-rapport 2011:07.

- Djuve, A. B, Kavli, H. C. & Hagelund, A. (2011). *Kvinner i kvalifisering. Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver*. Oslo: Fafo-rapport 2011:02.
- Djuve, A. B, Kavli, H. C., Lund, M. & Østberg, T. (2001). *Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering*. Oslo: Fafo-rapport 364.
- Djuve, A. B., Sandbæk, M. L. & Lunde, H. (2011). *Likeverdige tjenester? Storbyenes tjenestetilbud til en etnisk mangfoldig befolkning*. Oslo: Fafo-rapport 2011:35.
- Dæhlen, M. & Nyen, T. (2009). *Livslang læring i norsk arbeidsliv. Resultater fra Lærevilkårsmonitoren 2003–2008*. Oslo: Fafo-rapport 2009:01.
- Gautun, H., Bogen, H. & Grødem, A. S. (2013). *Konkurranseutsetting- og bruk av private kommersielle sykehjem og hjemmetjenester*. Oslo: Fafo-rapport 2013:24.
- Hagelund, A. & Kavli, H. C. (2009). If work is out of sight. Activation and citizenship for new refugees. *Journal of European Social Policy*, 19.
- Hardoy, I. & Zhang, T. (2010). Innvandrere i arbeid: Hjelper arbeidsmarkedstiltak? *Søkelys på arbeidslivet*, 27(4), 343–363.
- Illeris, K. (2006). What is special about adult learning? I P. Sunderland & J. Crowther (red.), *Lifelong Learning. Concepts and contexts* (s. 15–23). London: Routledge.
- Kvinge, T. & Djuve, A. B. (2006). *Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere. Hvem deltar, og hvordan er sysselsettingseffektene?* Oslo: Fafo-rapport 517.
- Lødding, B. (2003). *Ut fra videregående: Integrasjon i arbeid og utdanning blant minoritetsungdom i det første Reform 94-kullet*. Rapport 1/2003. Oslo: NIFU.
- Midtbøen, A. H. & Rogstad, J. (2012). *Diskrimineringens omfang og årsaker: Etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv*. Rapport 2012:1. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- NOU 2011: 7. *Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid*.
- NOU 2011: 14. *Bedre integrering. Mål, strategier, tiltak*.
- Nyen, T. (2005). *Livslang læring i norsk arbeidsliv II. Resultater fra Lærevilkårsmonitoren 2005*. Fafo-rapport 501.
- OECD (2009). *The Labour Market Integration of immigrants and their children in Norway*. Paris: OECD.
- Olsen, B. (2010). *Ung med innvandrerbakgrunn i arbeid og utdanning*. Rapporter 9/2010. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

- Proba samfunnsanalyse (2011). *Arbeidsevnevurdering i NAV. Evalueringsrapport*. Rapport 2011 – 06. Oslo: Proba samfunnsanalyse.
- Proba samfunnsanalyse (2012). *Arbeidsevnevurdering i NAV. Oppfølgingsundersøkelse 2012*. Rapport 2012 – 10. Oslo: Proba samfunnsanalyse.
- Rogstad, J. (2000). *Mellom faktiske og forestilte forskjeller. Synlige minoriteter på arbeidsmarkedet*. Dr.gradsavhandling i sosiologi. Rapport 2000:17. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Røed, K. & Raaum, O. (2005). Do Labour Market Programmes Speed up the Return to Work? *Oxford Bulletin of Economics & Statistics*, 68(5), 541–568
- Rønning, W. M. & Grepperud, G. (2011). Undervisning av voksne – en arena for amatører eller profesjonelle? En analyse av holdninger til voksenlæreres kompetanse. I L. Aarsand, E. Håland, C. Tønseth & S. Tøsse (red.), *Voksne, læring og kompetanse*. Oslo: Gyldendal.
- Sandbæk, M. L. (2011). *Voksne innvandrere i norskopplæringen. Brukerundersøkelser i Basis og Helsefagarbeideropplæringen. Krafttak for norskopplæring – delrapport 4*. Oslo: Fafo-notat 2011:03.
- Sandbæk, M. L. & Djuve, A. B. (2012). *Fortellinger om motivasjon. Hva er gode arbeidsmetoder i NAVs AMO-kurs for innvandrere?* Oslo: Fafo-rapport 2012:27.
- Støren, L. A. (2010). *Unge innvandrere i utdanning og overgang til arbeid*. Rapport nr. 45. Oslo: NIFU.
- Tronstad, K. R. (2010). *Mangfold og likestilling i arbeidslivet. Holdninger og erfaringer blant arbeidsgivere og tillitsvalgte*. Oslo: Fafo-rapport 2010:39.
- Widerberg, K. (2010). Med samtalen som utgangspunkt. Om veivalg og kunnskapsmuligheter ved intervjuing. I D. Album, M. N. Hansen & K. Widerberg (red.), *Metodene våre. Eksempler fra samfunnsvitenskapelig forskning*. Oslo: Universitetsforlaget.

Konkurransesatt kompetanse

Denne rapporten tar for seg NAVs AMO-kurs for minoritetsspråklige arbeidsledige. To problemstillinger er sentrale: Hvordan jobber NAV for å sikre kvaliteten på kursene, og hvordan sørger de for at deltakerne formidles til rett kurs? For å belyse dette har vi intervjuet ansatte i tiltaksenhetene, på lokale NAV-kontorer og hos kursleverandørene. Vi har også gjennomgått dokumenter fra kursinnkjøpene.



Fafo

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

Fafo-rapport 2013:26
ISBN 978-82-324-0017-1
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20316