

Miriam Latif Sandbæk og Anne Britt Djuve

Fortellinger om motivasjon

Hva er gode arbeidsmetoder i NAVs
AMO-kurs for innvandrere?

Miriam Latif Sandbæk og Anne Britt Djuve

Fortellinger om motivasjon

Hva er gode arbeidsmetoder i NAVs
AMO-kurs for innvandrere?

© Fafo 2012

ISBN 978-82-7422-893-1 (papirutgave)

ISBN 978-82-7422-894-8 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: Colourbox.no

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
Kapittel 1 Innledning	11
AMO-kurs (arbeidsmarkedsopplæringskurs)	12
Avgrensning	14
Brukerperspektiver	14
Ansvarsfordeling i gjennomføringen av kursene	15
Problemstillinger	16
Data og metode	16
Gangen i rapporten	19
Kapittel 2 Erfaringer fra to AMO-kurs	21
Kafé og kantine med praksis	21
Pleie og omsorg for minoritetsspråklige	27
Oppsummering.....	32
Kapittel 3 Betingelser for at AMO-kurs skal føre til arbeid	33
Betingelse # 1: Deltakeren må begynne på (relevant) kurs	34
Betingelse # 2: Kurset skal øke deltakerens sjanse for å få jobb	39
Betingelse # 3: Deltakerne bør ha størst mulig utbytte av praksis hos arbeidsgiver	43
Betingelse # 4: Arbeidsgivere må ville og kunne tilby jobb	48
Oppsummering.....	49
Kapittel 4 Individ eller system? Ulike typer barrierer	53
Fortellinger om motivasjon	53
Barrierer på systemnivå	58
Oppsummering.....	64
Kapittel 5 Avslutning	65
Bra for noen og dårlig for andre	65
Betingelser for at AMO-kurs skal hjelpe deltakeren i jobb	66
Hvilken betydning har deltakernes motivasjon?	66
Hva peker seg ut som gode arbeidsmetoder?	67
Kan gode arbeidsmetoder institusjonaliseres?	69

Litteratur	73
Vedlegg 1 NAV organisasjonskart	76
Vedlegg 2 NAVs presentasjon av kafé- og kantinekurset	77
Vedlegg 3 NAVs presentasjon av pleie- og omsorgskurset	78
Vedlegg 4 NAVs rapporteringstall for kafé og kantine.....	79
Vedlegg 5 NAVs rapporteringstall for pleie og omsorg	80

Forord

Utgangspunktet for denne studien var å studere kjennetegn ved gode arbeidsmarked-sopplæringskurs (AMO-kurs) for innvandrere – hva kjennetegner kurs som gir høy overgang til arbeid? I samarbeid med NAV tiltak Oslo valgte vi derfor ut to kurs som har hatt særlig gode resultater. I løpet av prosjektet viste det seg likevel at de aktuelle kursene på ingen måte hadde udelt gode resultater. I tillegg til søket etter de gode arbeidsmetodene tvang dermed noen nye problemstillinger seg fram. Hva er egentlig et godt resultat – for hvem? Og hvorfor fungerer ikke selv disse presumptivt gode kursene bedre enn de faktisk gjør? Rapporten bygger på 38 kvalitative dybdeintervjuer med kursdeltakere, ansatte ved lokale NAV-kontor og i NAV tiltak, og med kursleverandører og arbeidsgivere. Prosjektet er finansiert av NAV gjennom programmet FARVE – forsøksmidler, arbeid og velferd. Takk til Niels Wulfsberg i FARVE-sekretariatet for bistand i oppstart av prosjektet. Mange takk til alle informantene i prosjektet. Takk til kontaktpersoner i NAV tiltak Oslo for bistand med utvelgelse av kurs og for godt samarbeid underveis i prosjektet, og takk til saksbehandlere i NAV. Takk til kursleverandører for godt samarbeid og for å sette oss i kontakt med deltakere og arbeidsgivere. Og stor takk til deltakerne og arbeidsgiverne som har stilt til intervju. Deres erfaringer er et svært viktig kunnskapsgrunnlag for rapporten. Miriam Latif Sandbæk har hatt hovedansvar for datainnsamling og analyse og skrevet mesteparten av rapporten. Forsker Lene Bore har vært ansvarlig for intervjuene med tre av deltakerne og vært med på intervjuer med begge kursleverandørene. Anne Britt Djuve har vært prosjektleder og bidratt i analyse og skrivearbeid, spesielt i de delene som omhandler strukturelle barrierer mot implementering av gode arbeidsmetoder.

Fafo, 23. april 2012
Miriam Latif Sandbæk
Anne Britt Djuve

Sammendrag

Temaet i denne rapporten er hvordan NAVs AMO-kurs for innvandrere kan utformes slik at målet om overgang til arbeid oppnås i størst mulig grad. AMO-kurs er et av de hyppigst brukte arbeidsmarkedstiltakene i NAV, men det foreligger så langt lite forskning på disse kursene. Datagrunnlaget for rapporten består av 38 kvalitative dybdeintervjuer med deltakere på AMO-kurs, kursleverandører, arbeidsgivere som tilbyr praksisplasser, og ansatte i NAV lokal og NAV tiltak. Gjentatte intervjuer med deltakere på AMO-kurs utgjør en sentral del av datamaterialet. Hensikten med prosjektet er ikke primært å fokusere på de enkelte aktørene for seg. Ved å se de ulike aktørenes oppfatninger i sammenheng ønsker vi å identifisere gode arbeidsmetoder, barrierer mot bedre måloppnåelse og å undersøke mulighetene for å implementere de gode grepene mer systematisk.

AMO-kurs med praksis er et tiltak som involverer flere ulike aktører. NAV tiltak er ansvarlig for å lyse ut og kontraktstildele AMO-kursene og for å oppdatere de lokale NAV-kontorene om kursporteføljen. Private kursleverandører konkurrerer om anbud NAV tiltak legger ut, og leverer kurskonsepter ut fra konkurransegrunnlaget NAV tiltak definerer. Kursleverandørene har normalt ansvar for å utforme og gjennomføre undervisning i den teoretiske delen av kurset, for formidling til praksis og for oppfølging av deltakeren underveis. Arbeidsgivere som tilbyr praksisplass, har på sin side ansvar for opplæring og oppfølging av deltakerne mens de er i praksis. Saksbehandlere ved NAV-kontorene har ansvar for å veilede arbeidssøkere om NAVs tilbud samt vurdere hvilke arbeidssøkere som skal søkes inn på hvilke tilbud. Hvorvidt man lykkes med målsettingen om at AMO-kurs skal hjelpe deltakerne over i jobb, er med andre ord avhengig av innsatsen til flere aktører med ulikt ansvarsområde i prosessen. I tillegg avhenger det selvsagt av deltakerne selv. Målgruppa for AMO-kursene vi ser på i dette prosjektet, er innvandrere som står utenfor arbeidsmarkedet. De utgjør en svært heterogen gruppe. Kursdeltakernes eventuelle overgang til jobb blir et resultat av kombinasjonen av egenskaper ved deltakeren – som deres kompetanse og hvilke strategier de selv har til å søke jobb – og av hvilken bistand de får fra NAV, kursleverandører og arbeidsgiverne hvor de er i praksis. Rapporten viser at det er store variasjoner her, både blant deltakerne, i tjenestetilbudet fra NAV og blant kursleverandører og arbeidsgivere.

For å svare på spørsmålet om hva som kjennetegner gode AMO-kurs med praksis for innvandrere, har vi valgt å følge deltakere fra to AMO-kurs med høy suksess målt i overgang til arbeid. Kursene Kafé og kantine med praksis og Pleie og omsorg for

minoritetsspråklige ble valgt ut på bakgrunn av informasjon fra NAV tiltak Oslo, om AMO-kurs som de mener utmerker seg positivt med hensyn til resultater for overgang til arbeid. Hensikten har ikke vært å evaluere kursene, tanken har vært å følge deltakere fra kurs med gode resultater og på denne måten identifisere hva det er ved disse kursene som fungerer godt.

Tilpasning av kursinnhold til muligheter i arbeidsmarkedet framstår som en helt sentral suksessfaktor. AMO-kurs med praksis består av både en teoriopplæringsdel og et praksisopphold hos en arbeidsgiver. Vårt inntrykk fra de to kursene vi har sett på, er at opplæringen er av god kvalitet og relevant for de arbeidsoppgaver som deltakerne er ment å utføre. Deltakerne får med andre ord kvalifisering gjennom kurset. Det er likevel vanskelig å fastslå hvor avgjørende denne opplæringen er for muligheten til å få jobb. Koblingen mellom deltakere og arbeidsgivere som tilbyr praksis, ser ut til å være svært viktig. Både NAV og kursleverandører forteller at flertallet av deltakerne som får jobb, kommer i arbeid enten hos arbeidsgiver de har vært i praksis hos, eller via denne arbeidsgiverens nettverk. Samtidig er det klare forskjeller i arbeidsgiveres motiver for bruk av praksisplassordningen og i deres innstilling til å ansette deltakere fra denne typen tiltak. Noen bruker ordningen for å rekruttere nye ansatte, for andre er det først og fremst en kilde til gratis arbeidskraft. Utvalg av arbeidsgivere som ønsker å bruke praksisordningen til å rekruttere ny arbeidskraft, framstår derfor som et av de viktigste grepene for god bruk av ordningen.

Resultatene selv på disse kursene har vist seg å ikke være udelte positive. Mest alvorlig er det at formelle krav i Sykehjemsetaten i Oslo kommune (norsksprøve 3 skriftlig og muntlig for å få jobb overhodet og krav om helsefagarbeiderutdanning for å få fast jobb) legger klare begrensninger for hva slags arbeid deltakerne kan få gjennom kurset. Mange av dem som får jobb, er ringevikarer med lite og varierende arbeidstid per uke. Dette kommer ikke fram fra kursleverandørs rapportering av resultatene, som bare viser til at over 60 prosent går videre i jobb. NAV tiltak opererer med en mer detaljert rapportering av resultater for overgang til arbeid, men det er behov for en mer nyansert kartlegging av kursenes resultater og for en bedre kvalitetssikring av resultatene.

I intervjuene vi har gjort i dette prosjektet, går spørsmålet om deltakernes motivasjon igjen som tema både hos NAV, kursleverandører og ikke minst hos arbeidsgivere, men også hos deltakerne selv. Det ser ut til at det i mange tilfeller legges større vekt på AMO-kursdeltakernes motivasjon for å komme i jobb enn på kvaliteten på AMO-kursene og på ansvaret henholdsvis NAV tiltak, NAV-kontorene og kursleverandører har for sine respektive deler av dette. Det er også i liten grad lagt vekt på arbeidsgivere og deres motiver for og praksis rundt bruk av praksisplassordningen og eventuelt ansettelse av praktikantene. Vi opplever at betydningen av deltakernes motivasjon ofte tillegges en overdreven betydning, noe som kan bidra til en individualisering av barrierer som ligger på systemnivå. Det er ulike betingelser og barrierer knyttet til de forskjellige fasene deltakerne går gjennom: innsøking til kurs ved NAV-kontorene,

opplæring hos kursleverandør, praksisopphold hos en arbeidsgiver og til sist jobbsøking/rekrutteringsprosessen. Dårlig matching av deltakere og kurs ser ut til å være en alvorlig utfordring og barriere mot bedre måloppnåelse. Arbeidsdelingen mellom NAV tiltak, de lokale NAV-kontorene, kurstilbydere og arbeidsgivere som tar imot praksisplassdeltakere, bidrar til at førstelinja i NAV har nokså lite kontakt med den enkelte bruker, begrenset innflytelse på hvem som havner på hvilket kurs, og mangelfull informasjon om hvordan kursdeltakelsen forløp, og hvilket utfall den fikk. I tillegg har mange saksbehandlere så mange brukere at tett oppfølging av hver enkelt blir en umulighet. Kurstilbyderne har tett kontakt i de ukene kurset varer, men har små forutsetninger for å sikre kontinuitet og oppfølging utover dette. I tillegg mangler de insentiver til å melde fra om de barrierene deres deltakere står overfor etter endt kurs, i overgangen til arbeid.

Kapittel 1 Innledning

Sammenlignet med andre europeiske land har Norge høy arbeidsdeltakelse og lav ledighet. Samtidig er det et uttalt mål å få flere i arbeid og færre på trygd, og Norge er blant de OECD-land som bruker mest offentlige midler på tiltak og ytelser som skal bidra til å få flere i arbeid. Målet om å få flere i arbeid og færre på trygd har også vært et sentralt mål med NAV-reformen (NOU 2012: 6). NAV står overfor en svært sammensatt brukergruppe, og heterogeniteten i brukernes ønsker og behov øker blant annet som følge av økt innvandring. I 2010 hadde halvparten av NAVs deltakere på AMO-kurs innvandrerbakgrunn (Djuve & Tronstad 2011).

Innvandrerens problemer i det norske arbeidsmarkedet er knyttet til barrierer mot å komme inn i arbeidslivet, til å bli værende der og til lav grad av oppadgående mobilitet og til mangler i det offentlige virkemiddelapparatet (Djuve & Hagen 1995; Blom 1998; Barth, Bratsberg & Raaum 2002; Blom & Henriksen 2007; Kvinge & Djuve 2006; Djuve 2007; Djuve & Tronstad 2011; Rogstad & Midtbøen 2012). Det er ikke oppsiktsvekkende at arbeidsmarkedsintegreringen er svakere blant nyankomne innvandrere enn i befolkningen generelt, 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 innvandrergruppene på et nivå som er betydelig lavere enn i befolkningen generelt (Blom 2004; Djuve & Hagen 1995; Djuve 2006; Blom & Henriksen 2007; NOU 2011: 7). Forskningen på området har søkt å finne forklaringer på den lave yrkesdeltakelsen i individuelle kjennetegn hos innvandrerne (Djuve & Hagen 1995; Blom & Ritland 1997; Blom 1998; Sandal et al. 2009; Henriksen 2010; Aalandslid & Tronstad 2010), mangler ved det offentlige virkemiddelapparatet – herunder disinsentiver ved velferdsordninger (Djuve et al. 2001; Djuve & Kavli 2007; Bratsberg, Raaum & Røed 2010; NOU 2011: 7) – samt i arbeidsgiveres holdninger i ansettelsesprosesser (Larsen 1995; Kvitastein 1996; Rogstad 2000; Lødding 2003; Jensen 2004; Neergaard 2006; Rogstad & Midtbøen 2012).

Denne rapporten utgjør modul 4 av et prosjekt om bruk av arbeidspraksis for innvandrere som FARVE (og tidligere Rikstrygdeverket) har finansiert. Modul 1 var en registerbasert analyse av effektene praksisplass og andre tiltak har hatt for arbeidssøkere fra ulike verdensdeler (Djuve & Kvinge 2006). Modul 2 var en kvalitativ analyse av arbeidsgiveres og arbeidssøkeres erfaringer med praksisplass tiltaket (Djuve 2007). Modul 3 oppsummerer to undersøkelser med svar fra mer enn tusen NAV-ansatte og nær to

hundre kursinstruktører og kursleverandører om deres erfaringer med praksisplass for innvandrere (Djuve & Tronstad 2011). I tillegg er det gjennomført dybdeintervjuer av NAV-ansatte og kursleverandører i Oslo, Bergen og Trondheim. Det er to hovedvarianter av praksisplasser i NAV: Den første varianten er tiltaket praksisplass, som er en individuell utplassering hos en arbeidsgiver i en viss periode, uten forutgående opplæring. Dette tiltaket administreres og følges opp av saksbehandlere ved NAV-kontorene. Den andre varianten består av et kursopplegg i kombinasjon med praksis (AMO-kurs med praksis). Dette tiltaket utføres i hovedsak av eksterne kurstilbydere. Det er et av de vanligste NAV-tiltakene, men resultatene når det gjelder overgang til arbeid ved bruk av praksisplasser, er i gjennomsnitt nokså beskjedne (Kvinge & Djuve 2006; Hardoy & Zhang 2010). Det er likevel stor variasjon i kursenes resultater og i deres omfang, innhold og arbeidsmetoder. I denne fjerde modulen av prosjektet er ambisjonen å belyse deltakerperspektiver på disse kursene, med sikte på å komme fram til hva som er gode og mindre gode arbeidsmetoder, sett fra deltakernes ståsted. Vi bygger videre på funn fra de foregående modulene og legger særlig vekt på å se NAVs, kursleverandørers, arbeidsgiveres og deltakernes perspektiver i sammenheng.

AMO-kurs (arbeidsmarkedsopplæringskurs)

Krav for å kunne delta på AMO-kurs er at man må være registrert som arbeidssøker og ha behov for kvalifisering, og at deltakere må være over 19 år.¹ Målsettingen er at opplæringen skal bidra til at arbeidssøkere kvalifiseres til ledige jobber, og hindre utstøting av personer som står i fare for å falle ut av arbeidslivet eller er i en usikker sysselsettingssituasjon og har behov for kvalifisering. Vi kan skille mellom tre ulike måter AMO-kurs med praksis kan bidra til å øke deltakernes sjanse for å få jobb på. For det første skal kurset gjennom teori- eller fagopplæringen tilføre kompetanse eller en form for kunnskap som er relevant i arbeidslivet. For det andre skal kurset gjennom praksisdelen gi deltakeren arbeidserfaring, større forståelse for det norske arbeidslivet og ikke minst et nettverk som kan være en inngangsport til arbeidslivet. For det tredje skal kurset øke deltakerens motivasjon og tro på egne muligheter for å komme i arbeid.

Det er NAV tiltaks fylkeskontor som har ansvaret for opplæringstilbudet, og tilbudet varierer fra fylke til fylke. Variasjonen i kurstilbudet må ses i sammenheng med variasjonen i gruppa arbeidssøkende som NAV har ansvar for å bistå, og behov på arbeidsmarkedet i de respektive fylker. Målgruppa for AMO-kursene vi ser på, er innvandrere som står utenfor arbeidsmarkedet. De utgjør en svært sammensatt gruppe,

¹ <http://www.nav.no/Arbeid/Arbeidsrettede+tiltak/Oppl%C3%A6ring+%28AMO%29/Oppl%C3%A6ring.902.cms>

med stor variasjon blant annet i utdanning og tidligere arbeidserfaring, botid i Norge, norsksferdigheter og kjennskap til det norske velferdssystemet og arbeidsmarkedet. Gitt deltakernes bakgrunn og livssituasjon vil de ha forskjellig motivasjon for å komme i arbeid, varierende utgangspunkt for å møte både formelle og uformelle krav til ansettelse i det norske arbeidsmarkedet, de vil ha varierende grad av tro på egne muligheter og ulike økonomiske insentiver for å komme i jobb. Disse forholdene virker sammen og må ikke minst analyseres i lys av de ulike deltakernes reelle muligheter på det norske arbeidsmarkedet.

Vi har i dette prosjektet forholdt oss til opplæringstilbudet til NAV tiltak Oslo, som er det største fylkeskontoret i landet. I tillegg til jobbkubb og jobbsøkerkurs tilbyr NAV tiltak Oslo en rekke kvalifiserende og kompetansegivende kurs i ulike bransjer.² Kursporteføljen er variert og inkluderer kurs som gir kvalifisering for bestemte bransjer eller yrker, for eksempel truckfører, vakter, vaktmester, regnskapsmedarbeider, saksbehandler, barnehageassistent, eller kurs rettet mot pleie- og omsorgsykker eller kafé- og kantinebransjen. Andre kurs, som Grunnleggende data, Prosjektstyring, Kompetanseformidling og nettverksbygging eller Innvandrerkvinnens kompetanse, tilbyr mer generell opplæring. Det overordnede målet med AMO-kurs er at kurset skal bidra til å hjelpe deltakerne over i arbeid. Noen av kursene, for eksempel Innvandrerkvinnens kompetanse, retter seg mot målgrupper som opplever å ha en lengre vei å gå før det er aktuelt å komme i arbeid, og for noen vil derfor også videre tiltakskjedning være et mål.

Som Djuve og Tronstad (2011) viser, er AMO-kurs et av de hyppigst brukte arbeidsmarkedstiltakene i NAV. NAV investerer betydelige ressurser i bruk av AMO-kurs, og bare i NAV tiltak Oslo er den årlige budsjetttrammen for AMO-kurs på 500 millioner kroner. Samtidig er det så langt gjort lite forskning på AMO-kurs. NAV tiltak Oslo fører imidlertid selv statistikk over overgang til arbeid fra de ulike kursene og inkluderer en rekke variabler knyttet til gjennomføring og til hva deltakerne gjør videre etter kurs, målt seks og tolv uker etter kursslutt. NAV tiltak Oslo understreker at dette ikke er offisielle tall for NAV, og at de er klar over de metodiske begrensninger som gjør at materialet ikke er egnet til å måle effekt av kursene for deltakernes overgang til arbeid. Når noen kurs har klart høyere overgang til arbeid enn andre, er det likevel en grunn til å se nærmere på disse kursene. Hva er det som kjennetegner kursopplegg og deltakere på slike kurs?

² <http://www.nav.no/Kvalifiserende+og+kompetansegivende+kurs+i+ulike+bransjer.216220.cms>

Avgrensning

For å nærme oss spørsmålet om hvordan AMO-kurs for innvandrere kan fungere best mulig for å nå målet om overgang til arbeid, har vi valgt å følge deltakere fra to AMO-kurs med høy suksess målt i overgang til arbeid. Hensikten har ikke vært å evaluere kursene, tanken har vært å følge deltakere fra kurs med gode resultater og på denne måten identifisere hva det er ved disse kursene som fungerer godt. Samtidig gir søkelyset på kurs med høy overgang til arbeid også et bedre utgangspunkt for å analysere hvor det fortsatt er barrierer. Vi har valgt å følge deltakere fra kursene Kafé og kantine med praksis og Pleie og omsorg for minoritetsspråklige. Kursene er valgt ut på bakgrunn av informasjon fra NAV tiltak Oslo, om AMO-kurs som de mener utmerker seg positivt med hensyn til resultater for overgang til arbeid. Både kafé og kantine- og pleie- og omsorgskurset har vært drevet i stort omfang og har ifølge NAV hatt henholdsvis «svært gode» og «meget gode» resultater når det gjelder formidling til arbeid gjennom praksisplasser. Opplæringen på begge kursene rettes mot klart definerte arbeidsoppgaver innenfor en spesifikk bransje, og ifølge NAV er denne fagspesifikke opplæringen i forkant av praksisperioden en av flere viktige faktorer som bidrar til å bedre deltakernes utsikter til å komme ut i ordinært arbeid. Kursene retter seg mot to bransjer hvor det er stort behov for arbeidskraft, og hvor innvandrere etter hvert utgjør en stor og viktig del av arbeidsstyrken.

Brukerperspektiver

De tidligere modulene har bygget på registerdataanalyser, intervjuer med saksbehandlere i NAV, intervjuer med ansatte hos kursleverandører samt intervjuer med arbeidsgivere. I modul to ble det også gjennomført ni intervjuer med deltakere på praksisplass. Djuve og Tronstad (2011) konkluderer med at det er behov for mer kunnskap om hvordan brukerne selv opplever tjenestene knyttet til praksisplass. I denne modulen ønsket vi derfor å vektlegge brukerperspektiver klart sterkere, og gjentatte intervjuer med deltakere på AMO-kurs utgjør en sentral del av datamaterialet. Ved å snakke med deltakerne selv kommer andre spørsmål, problemstillinger og perspektiver fram enn om vi hadde intervjuet andre aktører. Å innhente brukerperspektiver er avgjørende for å avdekke praksis som kan oppleves som krenkende fra brukernes side, og av stor betydning for at tiltakene skal være treffsikre og kostnadseffektive (Djuve, Sandbæk & Lunde 2011).

Ansvarsfordeling i gjennomføringen av kursene

AMO-kurstilbudet involverer flere ulike aktører. Arbeidsfordelingen i gjennomføringen av kursene innebærer at ulike aktører har ansvar for ulike deler av tilbudet og dermed også kjennskap til det ut fra sitt avgrensede ståsted. NAV tiltak er ansvarlige for å lyse ut og kontraktstildele AMO-kursene og for å oppdatere de lokale NAV-kontorene om kursporteføljen.³ Private kursleverandører konkurrerer om anbud NAV tiltak legger ut, og leverer kurskonsepter ut fra konkurransegrunnlaget NAV tiltak definerer. Kursleverandørene har normalt ansvar for å utforme og gjennomføre undervisning i den teoretiske delen av kurset, for formidling til praksis og for oppfølging av deltakeren underveis. Arbeidsgivere som tilbyr praksisplass, har på sin side ansvar for opplæring og oppfølging av deltakerne mens de er i praksis. Saksbehandlere ved NAV-kontorene har ansvar for å veilede arbeidssøkere om NAVs tilbud samt vurdere hvilke arbeidssøkere som skal søkes inn på hvilke tilbud. Tilbudet til arbeidssøkerne

Tabell 1.1 Oversikt over aktørene som er involvert i AMO-kurstilbudet

Aktør	Rolle/ ansvar
Deltakere/ praktikanter	Målgruppa for AMO-kursene er personer som av ulike årsaker står utenfor arbeidsmarkedet. I dette prosjektet viser vi til disse aktørene som deltakere, brukere eller praktikanter.
NAV tiltak	NAV tiltak har ansvar for å utvikle kurskonsepter og lyse dem ut på anbud, velge kursleverandører og informere NAV-kontorene om AMO-kurstilbudet. NAV tiltak er organisert etter fylkeskontor, og i dette prosjektet forholder vi oss til NAV tiltak Oslo, som er ansvarlig for kursene vi har sett på.
NAV-kontor	NAV-kontorene har ansvar for veiledning og oppfølging av arbeidssøkere. Innsøking til AMO-kursene skjer via lokale NAV-kontor. Alle kommuner i Norge har et NAV-kontor, mens storbyfylkene har flere. Oslo har 15 lokale NAV-kontor, ett i hver bydel. I dette prosjektet viser vi til saksbehandlere ved NAV-kontor ved utvalgte bydeler i Oslo. NAV-kontorene omtales også muntlig som NAV lokal.
Kursleverandører	AMO-kursene gjennomføres av private kursleverandører eller kursarrangører. Kursleverandørene konkurrerer om oppdragene NAV tiltaks fylkeskontor legger ut på anbud, og får ansvar for å gjennomføre fagopplæring og formidle deltakere til praksis, i henhold til den konkrete avtalen som inngås for hvert av de ulike kurskonseptene som finnes. I dette prosjektet forholder vi oss i hovedsak til kursleverandørene som er ansvarlige for de to AMO-kursene vi ser på. Flere andre informanter viser imidlertid også til erfaringer de har med kursleverandører generelt.
Arbeidsgivere som tilbyr praksisplass	Arbeidsgivere som tilbyr praksisplass, har ansvar for å gi deltakerne eller praktikanterne opplæring den perioden de er hos arbeidsgiver.

³ Se vedlegg 1 for et organisasjonskart over NAV. NAV tiltak er ikke omtalt her, da det faller inn under NAV Fylke.

avhenger dermed av det tilgjengelige tilbudet av AMO-kurs, saksbehandlernes kunnskap om dette tilbudet og av deres vurdering av den enkelte deltakers mulighet for å nyttiggjøre seg kurset. Hvorvidt man lykkes med målsettingen om at AMO-kurs skal hjelpe deltakerne over i jobb, er med andre ord avhengig av innsatsen til flere aktører, med ulikt ansvarsområde i prosessen. NAV tiltak har det overordnede ansvaret for kurstilbudet, for å informere NAV-kontorene om tilbudet og for å følge opp kursleverandørene. NAV-kontorene har ansvar for å formidle og matche deltakere og kurs, og kursleverandørene og arbeidsgivere har ansvar for opplæring og oppfølging av deltakerne. Tabell 1.1 gir en kortfattet oversikt over de ulike aktørene, deres rolle og hvilke begreper vi bruker når vi viser til dem.

Problemstillinger

Den overgripende problemstillingen for prosjektet er hvordan AMO-kurstilbudet bør utformes for å oppnå størst mulig overgang til (fast heltids-) arbeid. Vi nærmer oss dette spørsmålet gjennom tre hovedproblemstillinger:

1. Hvilke betingelser må være til stede for at AMO-kurs med praksis skal føre til arbeid?
2. Fra et brukerperspektiv: Hva kjennetegner gode AMO-kurs med praksis for innvandrere? Hvordan stemmer dette overens med perspektivene til NAV-ansatte, kursleverandører og arbeidsgivere?
3. Hva framstår som barrierer mot at AMO-kurs skal fungere etter hensikten, og hvordan er mulighetene for å institusjonalisere gode erfaringer?

Rapporten er ikke en evaluering verken av enkeltkurs eller av ansatte i NAV. Hensikten med prosjektet er ikke primært å se på de enkelte aktørene for seg, men å hente fram hva som er gode arbeidsmetoder, og undersøke mulighetene for å implementere slike metoder mer systematisk.

Data og metode

Datagrunnlaget for rapporten består av til sammen 38 kvalitative dybdeintervjuer med deltakere, ansatte ved NAV-kontor og i NAV tiltak, kursleverandører og arbeidsgivere. I tillegg er framstillingen basert på NAV tiltaks kravspesifikasjoner til de to kurskonseptene og på rapporteringstall for overgang til jobb fra de to kursene, både fra NAV

tiltak og fra kursleverandørene selv. Som nevnt bygger studien videre på tre foregående prosjekter om bruk av praksisplasser for innvandrere. Analysen bygger også videre på erfaringer Fafo har gjort i andre studier om offentlig tjenestetilbud og innvandrere som brukergruppe. I disse prosjektene har vi intervjuet både saksbehandlere i NAV og innvandrere som brukere eller mottakere av ulike offentlige ytelser og kvalifiseringstilbud, inkludert norskopplæring, kvalifiseringsprogrammet, introduksjonsprogrammet og stønadsordningen for enslige forsørgere (se for eksempel Djuve, Sandbæk & Lunde 2011; Djuve 2011; Sandbæk 2011; Kavli, Nielsen & Sandbæk 2010; Djuve, Kavli & Hagelund 2011).

Gjentatte intervjuer med deltakerne utgjør hoveddelen av datamaterialet. Gjentatte intervjuer over tid gir rom for se på endring og kontinuitet i deltakernes opplevelser over en lengre periode og synliggjør også betydningen av samspillet mellom deltakerne og NAV, kursleverandører og arbeidsgivere. Vi rekrutterte informanter via kursleverandørene, som hver informerte én klasse om prosjektet og spurte om noen ønsket å la seg intervju. Det er stor variasjon blant de ti deltakerne, fire menn og seks kvinner, som meldte seg til å delta i prosjektet. Informantene har bakgrunn fra land fra Øst-Europa, Asia, Afrika og Latin-Amerika. Noen har bodd over 25 år i Norge, andre har bodd her i noen få år. Det er også stort spenn med hensyn til tidligere utdanning, arbeidserfaring og norskferdigheter. Flertallet har videregående skole, noen har høyere utdanning, og flere har mange år bak seg som yrkesaktive. Som vi kommer inn på i rapporten, er det også variasjon blant deltakerne når det gjelder deres motivasjon for å gå på kurs.

I første intervjurunde snakket vi med deltakerne under fag- og teoriopplæringen på kurset. Intervjuene ble gjennomført på kursstedet, og problemstillingene dreide seg om deltakerens motivasjon for å delta på henholdsvis AMO-kurset og for å få jobb, om hvordan de fikk vite om kurset, og om hvilken kontakt de har hatt med NAV i forbindelse med jobbsøking. I andre intervjurunde besøkte vi deltakerne på arbeidsplassen hvor de var i praksis. Sentrale problemstillinger i disse intervjuene var hvordan de opplevde relevansen av fagopplæringen for oppgavene på arbeidsplassen. Fikk de brukt det de lærte på teoridelen av kurset? Hvordan var møtet med arbeidsgiver? Og hva slags oppfølging fikk de fra kursleverandøren? I tredje intervjurunde, noen uker etter avsluttet kurs og praksis, spurte vi deltakerne om de hadde fått jobb, og i så fall hvordan og hvor mye. Et annet viktig spørsmål var hvilke strategier deltakeren hadde for å søke jobb, og i hvilken grad NAV-kontorene og/eller kursleverandøren har fulgt dem opp i jobbsøkingen. Vi har særlig vært opptatt av om deltakerne følte seg styrket til å få jobb etter kurset, og av hvilke deler av kurset de vektla som relevante: opplæringsdelen, praksisdelen, endring i egen motivasjon eller selvtillit eller annet. I siste runde med intervjuer møtte vi deltakerne på kafé eller gjennomførte intervjuene per telefon. Intervjuene varte mellom 20–90 minutter. Syv av de ti deltakerne deltok på alle tre intervjurunder, tre deltok kun i første intervjurunde på kurset. Årsakene til at

disse tre falt fra, var at en avbrøt kurset, de to andre ønsket av ulike årsaker ikke å stille til flere intervjuer (men gjennomførte ifølge kursleverandør likevel kurset).

Arbeidsgivere som tilbyr praksisplass, utgjør også en viktig informantgruppe i prosjektet. Vi har intervjuet ni arbeidsgivere som tilbyr praksisplass. Det er kursleverandørene som har satt oss i kontakt med arbeidsgiverne. Vi ba om å få snakke med arbeidsgivere med ulike holdninger og erfaringer med å ha praktikanter og opplevde også et visst spenn da vi intervjuet arbeidsgiverne. Det er også variasjon blant arbeidsgiverne med hensyn til hvor lang erfaring de har med å tilby praksisplass. De som har holdt på lengst, har hatt praktikanter i over ti år, de med kortest erfaring i litt i underkant av et år. Arbeidsgiverne er intervjuet per telefon, med unntak av en arbeidsgiver som er intervjuet sammen med deltaker i praksisperioden. Intervjuene hadde en varighet på mellom 30–90 minutter.

Vi har også intervjuet kursleverandørene, ved det ene kurset intervjuet vi leder for kurset, ved det andre snakket vi med ansatte i administrasjonen. Målet med prosjektet har ikke vært å evaluere kursene eller kursleverandørene, og temaet for intervjuene var hva kursleverandørene opplevde som viktige årsaker til at de har høye formidlingsresultater til arbeid i forhold til andre kurs. Intervjuene varte mellom 90 og 120 minutter og ble gjennomført hos kursleverandør eller i Fafos lokaler. Begge intervjuene ble gjennomført tidlig i prosjektperioden. Vi har også vært til stede i noe klasseromsundervisning ved begge kursene.

NAVs bruk av arbeidsmarkedstiltak for innvandrere er hovedtemaet fra forrige modul av Djuve og Tronstad (2011). I denne studien ble det i tillegg til survey gjennomført kvalitative intervjuer med ansatte i NAV i Oslo, Bergen og Trondheim. I denne fjerde modulen har vi fulgt opp med kvalitative dybdeintervjuer av tre ansatte ved tre NAV-kontor i Oslo, denne gangen med særlig søkelys på matching av deltakere og kurs. Vi har snakket med ansatte ved kontorer med høy andel innvandrere. Saksbehandlerne hadde ulike ansvarsområder, en var kontroller, en jobbet i kvalifiseringsprogrammet, og en jobbet med oppfølging av arbeidssøkere. Intervjuene er gjort over telefon og har vart mellom 60 og 90 minutter. I tillegg er det gjennomført flere intervjuer med kontaktpersoner i NAV tiltak, som også har bidratt med informasjon til utvalg av kurs og med rapporteringstall fra kursene vi har sett på.

Det er verd å merke seg at aktørene er forskjellige og opererer innenfor ulike styringsstrukturer og insentivsystemer. NAV tiltak og NAV-kontorene er offentlige institusjoner, kursleverandører er i hovedsak private aktører med økonomiske egeninteresser, arbeidsgivere kan være både innen offentlig og privat sektor, men er uansett underlagt et budsjettansvar, og deltakerne er individer med sine egeninteresser. Aktørenes ulike ståsteder, ansvarsoppgaver og interesser kan påvirke deres oppfatninger om hva som fungerer bra eller eventuelt mindre bra, og deres oppfatninger om årsakene til dette. Relasjonen aktørene imellom vil også kunne påvirke hva de har formidlet til oss underveis i prosjektet, det er for eksempel relevant at kursleverandører jobber på

oppdrag fra NAV tiltak. I rekrutteringen av informanter har som nevnt NAV tiltak vært med å velge kurs, og kursleverandører har bidratt med å rekruttere både deltakere og arbeidsgivere. Det er viktig å understreke at vi ikke pretenderer å gi et representativt bilde av verken deltakere, kursleverandører eller arbeidsgivere. Hensikten med prosjektet er ikke primært å konsentrere oss om de enkelte aktørene for seg eller på relasjonen dem imellom, men å belyse gode arbeidsmetoder og barrierer i prosessen fra innsøking til kurs og over i arbeid.

Gangen i rapporten

I kapittel 2 gir vi en kort presentasjon av de to kursene som utgjør grunnlaget for analysen i rapporten. Vi presenterer målsettingene med kursene og resultater knyttet til overgang til arbeid. I kapittel 3 ser vi på betingelser for at AMO-kurs skal fungere etter intensjonen om å hjelpe deltakerne over i jobb. Kapitlet gir en oversikt over betingelsene knyttet til de ulike fasene deltakerne må igjennom: innsøking til kurs ved det lokale NAV-kontoret, opplæring hos kursleverandør og praksis hos arbeidsgiver. I kapittel 4 ser vi på ulike barrierer mot at AMO-kurs skal fungere bedre, og i kapittel 5 oppsummerer vi hovedfunnene i rapporten, og diskuterer mulighetene for å institutionalisere gode arbeidsmetoder.

Kapittel 2 Erfaringer fra to AMO-kurs

I dette kapitlet ser vi nærmere på de to kursene som utgjør grunnlaget for analysen i rapporten. Både Kafé og kantine med praksis og Pleie og omsorg for minoritetsspråklige har ifølge NAV tiltak Oslo gode resultater. Intensjonen med å følge disse kursene har vært å se hva det er ved disse to AMO-kursene som fungerer bra, med tanke på overføringsverdi for andre og mulighet for å institusjonalisere gode grep. Datainnsamlingen har imidlertid avdekket betydelige utfordringer også ved disse kursene, noe som har medført at også barrierer mot bedre måloppnåelse blir viet en del av oppmerksomheten i analysen. Vi har et kvalitativt datamateriale som ikke gir grunnlag for å si noe om hvor godt de to kursene vi har sett på, fungerer. Det har som sagt heller ikke vært vår hensikt å evaluere kursene. Dataene våre reiser ikke desto mindre viktige spørsmål. Hvem definerer kursene som vellykkede, og på hvilket grunnlag? Hva oppfattes som gode arbeidsmetoder, og av hvem? Og hvordan fungerer arbeids- og ansvarsfordelingen mellom NAV og kursleverandører i gjennomføringen av kursene? Presentasjonen nedenfor gir et bakteppe for hvorfor vi stiller disse spørsmålene, som er gjennomgående i rapporten.

Kafé og kantine med praksis

Målgruppa for *Kafé og kantine med praksis* er arbeidssøkere med behov og ønske om å kvalifisere seg innen kantine-, kafé- og baristafaget. Målsettingen for kurset er å gi deltakerne grunnleggende teoretisk kunnskap og praktiske ferdigheter i disse fagområdene og at deltakerne kommer i jobb innen disse bransjene.⁴ I tillegg skal kurset gi deltakerne trening i å søke relevante jobber og økt kompetanse om arbeidsmarkedet. Det er ingen spesielle opptakskrav, utover at minoritetsspråklige må ha tilstrekkelige norskspråklige ferdigheter til å kunne følge undervisningen. Kursene varer i 18 uker, fordelt på 11 uker teori og 7 uker praksis. Antall opplæringstimer i teoridelen av kurset

⁴ Presentasjonen av begge kursene er basert på presentasjon på NAV Oslos hjemmesider (se vedlegg 2 og 3 i denne rapporten), NAV tiltaks kravspesifikasjoner for de to kursene og på NAV tiltak Oslos beskrivelser av kursene i direkte kommunikasjon med oss. I tillegg bygger vi på informasjon vi har fått fra kursleverandørene av de to kursene.

er 30 timer per uke, mens deltakerne i praksisperioden følger praksisplassens arbeidstid. Det skal utstedes kursbevis hvor det framgår hvilke fag det er gitt teoretisk og praktisk undervisning i, og deltakerne skal få attest fra praksisplassperioden av arbeidsgiver. Det er 15 elever per klasse, og flere kurs går parallelt.

Vi har bedt både NAV tiltak Oslo og kursleverandørene om skriftlig rapportering av hvor stor andel kursdeltakere som går over i jobb. Leverandøren av kafé- og kantinekurset svarer i en e-post at rundt 55 prosent av deltakerne i perioden 2010–2012 ble formidlet ut i jobb, hvor ut i jobb betyr minimum 50 prosent stilling, både vikariat og fast jobb. Kursleverandøren forteller at resultatene har endret seg over tid, og knytter dette til endringer i arbeidsmarkedet. Ifølge kursleverandør fikk rundt 30 prosent av deltakerne jobb etter kurs i perioden 2003–2006. Deretter fulgte en periode med vesentlig høyere overgangsprosent. Ifølge kursleverandøren fikk i gjennomsnitt 65 prosent av deltakerne jobb i perioden 2007–2009, hvor det også var flere kurs med 100 prosent formidling. Kursleverandøren bemerker at «dette var eksepsjonelt gode tall», og at deltakerne som fikk jobb, i stor grad ble ansatt der de hadde vært i praksis. Ifølge kursleverandør er dette fortsatt vanlig, men ikke i like stor grad. Kursleverandør forklarer nedgangen de siste par årene blant annet med at de har mistet noen bransjer, som kiosker og restauranter.

NAV tiltak Oslos formidlingsresultater (se vedlegg 4 og 5) gir et mer detaljert bilde av hva slags arbeid deltakerne rapporteres å ha fått etter kurs, og inneholder også rapportering av hva deltakerne som ikke har fått jobb, gjør. Tallene kan ikke brukes til å fastslå effekten av kursene, noe NAV selv sagt er klar over. De presiserer i tillegg at også disse tallene utelukkende er basert på rapportering fra kursleverandørene, og at de ikke er kvalitetssikret. NAV tiltak forteller at de bruker dem i sin dialog med kursleverandørene for å utvikle tilbudene. Formidlingsresultatene fra Kafé og kantine med praksis (vedlegg 4)⁵ viser at tolv uker etter kursslutt er 20 prosent av deltakerne registrert å ha fått fast jobb, 19 prosent er i vikariater med mer enn tre måneders varighet. 5 prosent er gått videre til nytt AMO-kurs, mens 13 prosent er registrert arbeidsledige. Oversikten viser også at 8 prosent har avsluttet kurset på grunn av sykdom, ytterligere 10 prosent av andre årsaker. 13 prosent av dem som startet på kurset, har det ikke vært mulig å få tak i etter kursslutt.

Som nevnt innledningsvis gir våre kvalitative data ikke grunnlag for å si noe om overgangsraten ved kursene. Tilbakemeldingene fra deltakerne vi intervjuet fra kafé- og kantinekurset, er likevel interessante. En informant droppet ut etter første intervju, under teoridelen av kurset. Mannen snakket så lite norsk at vi ikke kunne gjennomføre intervjuet. De fire andre gjennomførte kurset og stilte på tre intervjuer hver. I siste

⁵ Tallene er basert på rapportering fra kursene som er avholdt i perioden 1.1.11–7.3.12. Som det framkommer av vedlegget, er 32 kurs avholdt i denne perioden, 25 av kursene har rapportert ved kursslutt, 25 etter seks uker, og 21 etter tolv uker.

intervjurunde, noen uker etter kurset var ferdig, hadde én fått jobb. Denne deltakeren hadde fått kontrakt på 70 prosent stilling hos en arbeidsgiver hvor han tidligere hadde jobbet deltid som ringevikar. Han fikk fortsatt også ekstravakter som ringevikar, og jobbet tilnærmet fulltid. En annen hadde fått tilbud om å være ringevikar ved kafeen hvor hun hadde hatt praksisopphold, men takket nei til dette da hun ønsket en fulltidsjobb på dagtid. En tredje hadde opprinnelig fått kontrakt fra arbeidsgiver der hun hadde vært i praksis, men arbeidsgiveren hadde satt som krav at NAV skulle bidra med lønnstilskudd, og da de avsto dette, trakk arbeidsgiveren jobbtilbudet tilbake. Den siste deltakeren vi intervjuet, hadde heller ikke fått jobb, til tross for iherdig jobbsøking. Ifølge to av deltakerne vi intervjuet, var mannen som fikk jobb, den eneste av de 17 deltakerne fra kurset som hadde fått jobb ved kursets avslutning. Som sagt er dataene usikre, men de gir altså et klart mindre positivt inntrykk av overgangsraten.

Individuell tilrettelegging og valg av arbeidsgivere til praksisplass

Kursleverandøren ved kafé- og kantinekurset understreker i flere sammenhenger at for deltakere med de rette egenskapene er det tilnærmet jobbgaranti etter endt kurs.

Markedet for jobb innen kantine, hotell, kjøkken, kafé og restaurant er enormt stort. Har deltakerne vilje, de riktige holdninger samt noe kunnskap, er det tilnærmet en jobbgaranti etter endt kurs. De som ikke lykkes, er det grunnet manglende vilje eller motivasjon, rus, psykiatri, adferdsvansker, tempo og tilgjengelighet. Det forekommer at språket, det vil si manglende norskkunnskaper, er et hinder, men i mindre grad enn de andre faktorer som er nevnt.

Erfaringene fra deltakerne vi fulgte, viser at det ikke alltid holder med vilje, de rette holdningene og noe kunnskap for å være nærmest garantert jobb. Én av deltakerne vi fulgte i dette prosjektet, fortalte at han har deltatt på flere kurs tidligere. Deltakeren var en voksen mann som gjennom de tre intervjuene vi gjorde med han, uttrykte et svært sterkt ønske om å komme i jobb. Han underbygget dette med å fortelle at han var fleksibel når det gjaldt bransje, og sa han ville ta en hvilken som helst jobb, inkludert vaskejobb. Han sa videre at han var villig til å flytte ut av Oslo for å få jobb, og at han var interessert både i heltids- og deltidsstillinger. Han sa at han også var villig til å starte et ansettelsesforhold som praktikant, slik at arbeidsgiver fikk mulighet til å se at han gjorde en god jobb, og han understreket at han alltid møtte presis både på skole og praksisplass. I siste intervju, noen uker etter avsluttet kurs, fortalte han at han ikke hadde fått jobb, men fortsatt håpet på svar etter å ha levert 130 søknader, noen direkte til arbeidsgivere, andre til rekrutteringsbyråer. Han viste oss kursbevis, attester og flere gode referanser og anbefalinger fra tidligere kurs og arbeidsgivere hvor han har vært.

Og alle kursene jeg har vært på – da vi slutta på kurs, var vi 17 – jeg snakket med de andre, de har ikke jobb. Og du leverer dokumentasjon til NAV, Adecco – kameraen min har ikke fått jobb, og jeg tror, hvorfor kaster NAV masse penger på meg og andre innvandrere, og etterpå får vi ikke jobb? Jeg har vært på cirka syv kurs og har ikke jobb. Jeg går på kurs og kommer tilbake, kurs og kommer tilbake. Og jeg har ikke jobb. Og jeg går på praksis – for folk trenger meg til å jobbe gratis. Så når arbeidsgivere får gratis jobb, vil de ikke ansette, for de kan få folk som kommer og jobber gratis for seg. Og jeg tenker mye, for jeg har, hva skjedde meg? Jeg har ikke jobb, får ikke planlegge, ikke ferie, være sosial, hvorfor vil jeg leve? Jeg tenker mye. Hver dag kommer jeg på biblioteket, gå på data, gå rundt i byen og går hjem.

Som det kommer fram av sitatet, er mannen fortvilet over at han ikke kommer i jobb. Mannen var særlig kritisk til at arbeidsgiveren hvor han hadde vært i praksis, ikke virket interessert i å ansette praktikanter. Mannen fortalte at en uke etter at han startet i praksis, jobbet det fortsatt en annen praktikant der, og en uke før han sluttet, kom det en ny praktikant.

Jeg var på kantinepraksis. Og fant ut at det var en norsk dame som jobbet på praksis. Da jeg kom, slutta hun etter en uke. Da begynte jeg på praksis for NAV. Da jeg slutta, en uke før, kom det en annen fra NAV, som skal jobbe tre måneder praksis. Så arbeidsgiver vil ikke gi jobb – fordi NAV hele tiden sender nye som kommer på praksis. De sa til meg: «Hvorfor skal vi betale deg, når vi får andre som kan jobbe gratis?» Men jeg sa: «Jeg har familie, jeg har husleie, jeg trenger å leve.»

Begge kursleverandørene og ansatte i NAV tiltak forteller at de som får jobb etter AMO-kurs, oftest får det via arbeidsgiver der de var i praksis. Arbeidsgiveren hvor denne mannen var i praksis, fortalte da vi intervjuet han, at ingen av praktikantene han hadde hatt, var kvalifisert nok, da han mente at et kurs på noen måneder ikke var tilstrekkelig, men derimot at de burde ha kokkeutdanning. Intervjuene med andre arbeidsgivere viste derimot at for mange er kurset mer enn nok for å ansette folk i bransjen.

Spørsmålet er hvor hensiktsmessig det er å sende deltakere på praksisplass til arbeidsgivere som ikke er interessert i å ansette praktikanter. Dersom dette skal ha positiv effekt på jobbmuligheter, må det være gjennom at kurset og praksisen tilfører og eller dokumenterer en type kompetanse som gjør det lettere å få jobb hos andre arbeidsgivere, bidrar til å motivere arbeidssøkeren til å fortsette jobbsøkingen eller setter arbeidssøkeren i kontakt med et nettverk som kan lette jobbjakten. Faren er selvsagt at gjentatte kurs som ikke gir jobb, skal bidra til å demotivere deltakeren. Deltakeren vi siterer ovenfor, stiller spørsmål om hvorfor han går på kurs etter kurs uten at det fører til arbeid. Da vi intervjuet kursleverandør, diskuterte vi blant annet utfordringene med at en del går på mange tiltak uten å komme i jobb. Han sa at han kjente til problemet med at mange har vært på mange praksisopphold, og at «det må virke fryktelig

demotiverende». Han sa at «Praksisplasser er en god ting, men hvis de ikke har en plan, kan de være nedbrytende. [Bruken av praksisplass på kafé- og kantinekurset] er ikke praksisplass – dette er praktisk opplæring.» Kursleverandøren er med andre ord opptatt av at deltakerne skal få opplæring på praksisstedet. I kommentaren hans ligger det også en implisitt kritikk av ordinære praksisplasser – han mer enn antyder at slik opplæring ikke er et kjennetegn ved praksisplasser flest. Deltakeren forteller på sin side at han både har hatt utbytte av fagopplæringen på kurset, og at han har utført sentrale arbeidsoppgaver under praksisoppholdet. For han har dette likevel ikke vært nok til å komme i jobb.

Kursleverandøren fortalte at de hadde startet en frivillig jobbklubb hvor deltakerne kan komme en gang i uka og få hjelp til å søke ledige stillinger som har kommet inn. Han understreket at det var viktig med oppfølging av deltakerne etter kurs.

Viktig at når de har vært i aktivitet en periode, er det viktig å fortsette. Mange går litt i kjelleren hvis de ikke får noe videre, særlig de over 50+. Det er bare ofte noen knepp som skal til, hvis de har de kvalifikasjonene, så er det tilnærma en jobbgaranti på dette kurset her, det er alltid et marked, det er alltid et behov for arbeidskraft.

Deltakeren forteller på sin side at han har bedt kursleverandør om hjelp til å søke jobb, men at de har sagt at han må søke på egenhånd.

Jeg snakket veldig mye til dem og har sagt til dem: «Vær så snill, jeg har ikke bare lyst på jobb i Oslo, jeg kan flytte hvis jeg finner jobb i Moss, Fredrikstad. Jeg kan flytte.» Jeg sa personlig til dem: «Vær så snill, du har nettverk og kontakt, jeg har lyst på jobb. Jeg kan begynne. Og jeg kan godt ta praksis fire–fem måneder først, og så, når de kjenner meg, kan jeg jobbe.» Jeg selv har levert i Oslo cirka 130 søknader – jeg går til kantine, går til steder og sier «Hei, jeg lever i Oslo.» Men jeg er ikke heldig. [*Vi trodde du skulle få mer hjelp på kurset?*] Nei, de sa nei, du kan bruke nettverket ditt, gå på Adecco, Manpower, gå selv og prøve å finne jobb. Men kurset er ferdig. Jeg har levert 130 cv, søknad og kursbevis. Og jeg har sagt jeg kan jobbe på kjøkken, hvis dere trenger til vaske, to dager, tre dager i uka, også 50 prosent.

Både NAV tiltak og kursleverandøren vektla betydningen av individuell oppfølging. Erfaringene denne deltakeren formidlet til oss gjennom de tre intervjuene vi gjorde med han, tilsier at den individuelle oppfølgingen for hans del kunne vært bedre. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å vite hvordan kursleverandøren/lærerne mannen har snakket med, har oppfattet situasjonen.

En annen deltaker fortalte på sin side at kursleverandørs tilrettelegging i forbindelse med søknad om praksis var av stor betydning for henne. Deltakeren ønsket jobb i en annen bransje, men deltok på kafé- og kantinekurset fordi hun ikke hadde lyktes i å få jobb på egenhånd, og fordi NAV nå stilte krav om at hun måtte gå på kurs for å fortsette å motta dagpenger. Hun hadde allerede søkt og fått praksisplass i en kantine,

men fikk deretter en mulighet for å få praksisplass innen bransjen hun egentlig ønsket å jobbe innenfor.

Mannen min kom hjem og sa at jeg tror jeg har funnet praksis til deg. Og det gikk fort. Og de på kurset [kursleverandør] var veldig hyggelige. De gjorde alt for meg med en gang. Så jeg kunne begynne fort, i *går*, ikke i morgen. De sa: «Nei, vi har en idé. Vi kan sende papirene til [arbeidsgiver] som vi skulle sendt til kantina», så det var veldig hyggelig og bra. For hvis de ikke hadde gjort det, så hadde jeg kanskje mistet plassen og [arbeidsgiver] hadde funnet en annen person her. Jeg vet ikke. Jeg er veldig fornøyd med de på kurset, de er veldig bra og hyggelige og prøver å gjøre alt for å hjelpe. Men vi må også gjøre vår del. Så jeg søkte på den praksisplassen alene og fikk den med en gang [den hun opprinnelig skulle gå på innenfor restaurantbransjen].

Som det kommer fram fra sitatet, opplevde denne deltakeren kursleverandørs tilrettelegging og hjelp til å søke om tillatelse om bytte av praksissted fra NAV som avgjørende for at hun kunne benytte seg av muligheten som hadde dukket opp. Hun fortsatte likevel på kurset, og kursleverandør fulgte henne opp på praksisplassen, selv om dette var i en annen bransje.

En tredje deltaker fortalte at kursleverandør skulle hjelpe henne med å få jobb. Hun hadde fått tilbud om å jobbe som ekstravakt ved kafeen hvor hun hadde vært i praksis, men takket nei, fordi hun trengte en fulltidsjobb på dagtid. Hun fortalte at kursleverandør hadde sagt han skulle hjelpe henne å finne jobb, og at han hadde kontaktet arbeidsgivere i sitt nettverk for å høre om de kunne tilby henne jobb.

Erfaringene og perspektivene som kursleverandør og de ulike deltakere formidler, tyder på at de forskjellige partene har til dels svært ulike opplevelser. Blant deltakerne forteller noen at de har fått tilbud om og hjelp til jobbsøking, andre at de ikke har fått dette. Noen har fått kursbevis, andre ikke. Noen har fått invitasjon til og deltatt ved kursavslutning, andre sier de ikke fikk beskjed om dette. Vi kan kun formidle hva de ulike aktørene har sagt til oss om sine opplevelser og perspektiver. Andre vil kunne ha andre oppfatninger om de forhold de beskriver. Samlet sett gir deltakernes tilbagemeldinger et klart inntrykk av at den individuelle tilretteleggingen fra kursleverandørs side er av stor betydning, men de har altså ulike opplevelser av hvor godt dette fungerer.

Trivsel og mestringsfølelse

Selv om både NAV tiltak, NAV-kontorene og kursleverandører understreker at målet med kursene er jobb, så framhever de betydningen av at deltakerne får økt mestringsfølelse og tro på egne muligheter av å gå på kurs. Kursleverandøren for kafé- og kantinekurset er særlig opptatt av betydningen av trivsel og trekker dette fram som et viktig suksesskriterium for at de har så gode resultater som de har.

Ja, vi får jo – jeg skal ikke kalle det for grunnfjellet av norske arbeidssøkere, men mange står svakt. Mange har stått utenfor arbeidslivet. Vi er takknemlige for at mange vil, og mange har jo søkt seg inn på kurset, da har de jo uttrykt at de vil. Det skal ikke bare være brød og sirkus, men trivselsfaktoren legger vi veldig vekt på. Vi ser jo at forskjellen mellom oss og de som går der, er ikke veldig stor. Mennesker er mennesker. Vi har jo folk som er utdanna, for eksempel ingeniører, som ikke har fått jobb. Her er det alt fra analfabeter til folk med ti års høyere utdanning – ikke alltid lett å sette sammen opplegg for dem. Men her er det jo mye praksis. De aller fleste har laga mat før, men jeg ser at sammenhengen mellom lærere, elever, NAV og praksisbedrift – det at de trives hver dag i kurset og hele løpet ut – tror jeg er den største suksessfaktoren, i kombinasjon med at det er et behov på arbeidsmarkedet.

Å bli møtt med respekt og å ha et godt sosialt miljø vil nok oppfattes som viktig av de fleste. For en del av deltakerne som går på AMO-kurs, som kanskje har vært arbeidsledige eller hjemmевærende i lang tid, kan det å være del av et sosialt fellesskap i seg selv kanskje være spesielt viktig. For mange av deltakerne kan det å gå på AMO-kurs være del av en prosess hvor de kan komme nærmere arbeidslivet og nærmere en avklaring av hva de selv ønsker å gjøre. Igjen er det relevant å minne om at deltakerne på kurs er forskjellige. Men sterk vekt på betydningen av trivsel og av at deltakeren opplever mestring, kan dekke over for deltakernes ønske om og behov for å komme i jobb. Flere av deltakerne vi intervjuet, understreket at de likte læreren, at det var hyggelig i klassen, og at kursleverandøren gjorde alt han kunne. De vi intervjuet, var likevel først og fremst opptatt av å komme i jobb.

Pleie og omsorg for minoritetsspråklige

Målgruppa for kurset *Pleie og omsorg for minoritetsspråklige* er arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn som ønsker å arbeide innen pleie og omsorg.⁶ Målsettingen for kurset er å gi arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn økte kunnskaper og ferdigheter for å arbeide innen pleie- og omsorg. Ifølge både ny og gammel kravspesifikasjon for kurset heter det at «en vesentlig del av kursdeltakerne forventes å være i ordinært arbeid ved kursets avslutning». Det er ingen formelle krav knyttet til kurset, men aktuelle deltakere må vise klar motivasjon og personlig egnethet til å arbeide innen

⁶ Avtalen for pleie- og omsorgskurset har i løpet av perioden Fafo har arbeidet med prosjektet, løpt ut, og NAV tiltak har laget nye spesifikasjoner for videreføring av avtalen. Vi tar derfor utgangspunkt i kravspesifikasjon som gjelder for det kurset vi har fulgt, men kommenterer endringer i den nye avtalen der vi anser dette som relevant, først og fremst når det gjelder tilpasninger av kurskonseptene til krav om norskprøve 3 for å jobbe i Sykehjemsetaten i Oslo.

pleie og omsorg. I tillegg er det et krav om norsksferdigheter. I både den gamle og den nye kravspesifikasjonen heter det at «deltakerne må beherske norsk på et nivå som gjør at de kan nyttiggjøre seg undervisningen og fungere i yrket etter fullført kurs», men i den nye står det videre at «Det er en målsetting at deltakere som ikke har tatt norsksprøve nivå 3, skal kunne bestå denne innen endt kurs».⁷ Kurset varer 24 uker, hvorav 8 uker er i praksis. Deltakerne får 30 timer per uke i de 16 ukene som utgjør undervisningsdelen. Deltakerne skal tildeles kursbevis etter fullført kurs. Det er 15 elever per klasse, og flere kurs går parallelt.

Vi har også spurt både kursleverandør og NAV tiltak om skriftlig rapportering av hvor stor andel av kursdeltakerne fra pleie- og omsorgskurset som går over i jobb. Ifølge kursleverandøren fikk rundt 60 prosent av deltakerne jobb etter avsluttet kurs.⁸ Kursleverandøren har sendt oss en oversikt med tall på overgang til arbeid blant deltakere ved pleie- og omsorgskurset i perioden 2005–2011, fordelt på ulike institusjoner i kursleverandørens nettverk. Ifølge oversikten har totalt 1653 deltakere vært i praksis i denne tidsperioden, og ifølge dokumentet har i gjennomsnitt 65 prosent gått over i jobb. I rapporteringen skilles det mellom overgang til jobb etter tidspunkt; ved kursslutt er 61 prosent i jobb, etter seks uker er andelen steget til 64 prosent, og etter tolv uker er 76 prosent av deltakerne i jobb, ifølge denne oversikten. Tilsvarende er 24 prosent fortsatt arbeidssøkere ved kursslutt, 17 prosent etter seks uker, og 9,6 prosent er ifølge kursleverandøren fortsatt arbeidssøkere etter tolv uker. Kursleverandøren kommenterer i dokumentet at «Nesten samtlige fortsetter i jobb på det stedet de får praksisplass, noen bytter vi praksissted for i løpet av praksisperioden, og enkelte får tilbud om jobb i andre institusjoner». Rapporteringen sier ingenting om hva slags type jobb deltakerne får. Det skilles ikke mellom hel- eller deltid eller mellom fast, vikar eller ringehjelp. Oversikten viser heller ikke til eventuelle endringer i resultater i løpet av tidsperioden tallene viser til (2005–2011).

Igen gir NAV tiltak Oslos formidlingsresultater et mer detaljert bilde av hva slags arbeid deltakerne rapporteres å ha fått etter kurs, og inneholder også rapportering av hva deltakerne som ikke har fått jobb, gjør. NAVs formidlingsresultater fra Pleie og omsorg for minoritetsspråklige (vedlegg 5)⁹ viser at tolv uker etter kursslutt er 4 prosent

⁷ Den gamle avtalen utløp 31. desember 2011. Da overtok også ny kursleverandør.

⁸ Da vi intervjuet kursleverandøren, fortalte de at før kravet om norsksprøve 3 ble innført, hadde 80 prosent av deltakerne fått jobb etter kurset. Konsekvensene av at Sykehjemsetaten i Oslo kommune har innført krav om norsksprøve 3 skriftlig og muntlig, kommenteres også av kursleverandøren i rapporteringsdokumentene Fafo fikk tilsendt. Her står det at «I 2010 innførte Oslo kommune et krav om norsksprøve 3 for å få ansettelse i kommunale institusjoner i helse- og omsorgssektoren. Når kravet ble innført, så vi at jobbresultater gikk ned til 65 prosent. Dette fordi veldig mange ønsket å ta denne prøven da kravet kom, og det ble ventelister for å ta norsksprøve 3. Deltakere sto fremdeles på venteliste under 12-ukersrapport».

⁹ Tallene er basert på rapportering fra kursene som er avholdt i perioden 1.1.11–7.3.12. Som det framkommer av vedlegget, er 27 kurs avholdt i denne perioden, 23 av kursene har rapportert ved kursslutt, 21 etter seks uker og 20 etter tolv uker.

registrert å ha fått fast jobb, mens 35 prosent er i vikariater på lenger enn tre måneder. Kun 3 prosent er registrert å være i vikariater på mindre enn tre måneder, og 3 prosent er registrert å jobbe deltid i mindre enn 50 prosent stilling. Kun 1 prosent er registrert å være i nytt AMO-kurs, 9 prosent er registrert som fortsatt arbeidsledige. Oversikten viser videre at 9 prosent har sluttet som følge av sykdom, mens 25 prosent har sluttet av andre årsaker. Som vi skriver over, presiserer NAV at formidlingstallene er basert på rapportering fra kursleverandørene, og at de ikke er kvalitetssikret. NAV er selvsagt klar over at tallene ikke kan brukes til å fastslå effekten av kursene, men bruker dem i sin dialog med kursleverandørene for å utvikle tilbudene. I en kommentar til kursleverandørenes rapportering av resultater fra sine kurs påpeker NAV tiltak Oslo at det er en relativt stor andel som avbryter kursene, og forklarer at «de gangene vi omtaler resultater på over 70 prosent formidling, er det med bakgrunn i at de som avbryter i løpet av kursets innledende del, tas ut.» De understreker at det er problematisk at en del personer av ulike grunner havner på feil tiltak, men at det like fullt er positivt dersom formidlingsprosenten er høy for dem som faktisk gjennomfører tiltaket.

To av de fem deltakerne vi intervjuet i første runde på pleie- og omsorgskurset, var ikke tilgjengelige for å møte til flere intervjuer. En forklarte dette med sykdom i familien, den andre svarte ikke da vi tok kontakt. De tre deltakerne vi fulgte gjennom hele pleie- og omsorgskurset, hadde alle fått jobb gjennom arbeidsgiver ved praksisplassen. Én av deltakerne hadde fått jobb ved et annet sykehjem, ved at arbeidsgiveren der hun hadde vært i praksis, satte henne i kontakt med lederen ved det nye sykehjemmet. Hun hadde fått kontrakt som ringevikar og jobbet tilnærmet fulltid da vi intervjuet henne i siste runde. De to andre deltakerne hadde fått kontrakter som ringevikarer ved sykehjemmet der de hadde vært i praksis. De fikk imidlertid mye færre vakter og jobbet mellom 20 og 40 prosent da vi intervjuet dem. Begge ønsket å jobbe mer og søkte jobb også ved andre sykehjem.

Målet med pleie- og omsorgskurset er ifølge NAV tiltaks kravspesifikasjoner for kurset at deltakerne skal komme i «ordinært arbeid». NAV tiltak framhever at arbeidsgiverne i begge bransjene blant annet benytter seg av praksisplasser som et redskap for å avklare potensielle arbeidstakere. Ifølge både NAV tiltak og kursleverandørene er det relativt gode muligheter for overgang til lønnet arbeid for deltakere som er personlig egnet, innehar tilstrekkelig norskkompetanse og er motivert. Som vi kommer nærmere inn på i neste kapittel, var motivasjonen for flere av arbeidsgiverne til å tilby praksisplass at dette er en måte for dem å rekruttere nye ansatte på. Samtidig var arbeidsgiverne opptatt av at krav om norskferdigheter og fagutdanning i Sykehjemsetaten i Oslo satte klare begrensninger for hva slags jobb de kunne tilby flertallet av deltakerne fra pleie- og omsorgskurset. En av arbeidsgiverne forklarte:

Målene for NAV med praksiselevene er at de skal ha en jobb, men vi har jo et krav om at de må være fagutdannede, og språkmessig skal de ha tatt trinn tre, muntlig

og skriftlig, men når det ikke er på plass, er det jo vanskelig for oss å gi dem jobb. Hvis vi skal nå målene. Sånn tenker jeg da. Hvis arbeidsledigheten skal gå ned – det er jo det NAV jobber med i dette prosjektet – og da må man jo ... fordi vi har de kravene vi har. Jeg syns jo synd på noen av dem vi har, som er flinke, og som kan passe, men så har de ikke de og de kriteriene. Jeg har jo tenkt med meg selv, at man bruker energi og tid og penger på dette kurset, men så kommer man ikke videre. Og det er jo leit både for de som går, og for de som arrangerer kurset.

I februar 2010 innførte Sykehjemsetaten i Oslo kommune krav om norsksprøve 3 for å jobbe innen helsesektoren. Til tross for at det er et absolutt krav med norsksprøve 3, både skriftlig og muntlig, for å kunne bli ansatt i Sykehjemsetaten i Oslo kommune i dag, fortalte både arbeidsgivere, kursleverandører og saksbehandlere i NAV at ikke alle deltakerne hadde norsksprøve 3. Arbeidsgiverne uttrykte undring over at deltakere uten norsksprøve 3 ble sendt på kurs og i praksis, og at de opplevde dette som problematisk når de da ikke hadde lov til å ansette dem, ikke en gang som ekstravakt. Da vi intervjuet kursleverandør, forklarte de at overgangen til jobb hadde gått ned fra 80 prosent til 65 prosent etter at kravet ble innført. De fortalte at de oppmuntret deltakere til å ta norskkurs ved siden av kurset, for å kvalifisere seg etter disse språkkravene. NAV tiltak har tilpasset den nye kravspesifikasjonen til pleie- og omsorgskurset til de nye kravene om norsksprøve 3. I den nye kravspesifikasjonen skal kursleverandør ha et tilrettelagt tilbud og dekke kostnader knyttet til å avlegge norsksprøve 3. Dette framstår som en fornuftig tilpasning av kurskonseptet, gitt de nye kravene.

Men arbeidsgiverne vi intervjuet, er også opptatt av at krav om fagutdanning i helsesektoren setter klare begrensninger for hva slags jobb deltakerne kan få etter pleie- og omsorgskurset. Som arbeidsgiveren peker på i sitatet ovenfor, er det et krav om helsefagarbeiderutdanning for å få fast jobb i Sykehjemsetaten i Oslo kommune. Flere av arbeidsgiverne tar imot praksiselever for å kunne rekruttere ny arbeidskraft, men de har begrensede muligheter for hva slags jobb de kan tilby praktikantene, dersom de ønsker å tilby dem arbeid etter avsluttet praksisopphold. En ting er at det ikke er mulig å få fast jobb uten fagutdanning. Men ifølge arbeidsgiverne vi snakket med, krever også det å få jobb som ekstravakt at arbeidsgiver søker tillatelse fra Sykehjemsetaten. Arbeidsgiveren vi siterer ovenfor, forklarer at det er tidsbestemmelser for hvor lenge arbeidsgiverne kan tilby vikariater eller ekstravakter til ufaglærte.

Pleieassistentene får ikke noe fast jobb. Og når vi har arbeidsavtale med en pleieassistent, får vi ikke det for mer enn to måneder av gangen. Og det må vi sende til [ledelsen i Sykehjemsetaten] ..., og det tar tid. Og så kan vi ikke bruke dem mer enn ett år. Det blir mer jobb for oss, og vi må tenke på dette hele tiden og fornye, og det tar tid. Det er fordi at Sykehjemsetaten har et mål om at det skal være mer fagfolk i sykehjemmene ... Men virkeligheten, hverdagen, er ikke sånn ... Vi trenger jo noen

ekstravakter ... Det er jo ingen hjelpepleiere som går og venter på ringevakt, hvis de er hjelpepleiere, har de jo fast jobb.

Som arbeidsgiveren sier, er grunnen til skjerpede krav fra Sykehjemsetaten at de har et mål om å få flere faglærte inn i helsesektoren. Samtidig forklarer hun at arbeidsgiverne i realiteten også er avhengige av å fylle opp vaktene med ufaglærte ekstravakter. Flere av arbeidsgiverne forklarte at selv om de ikke kunne tilby fast jobb til pleieassistenter, og selv om det ikke var egne stillinger til dem, så hadde de behov for å fylle små stillingsbrøker i helger eller behov for vikarer ved sykdom blant de faste ansatte. Med andre ord *er* det et behov på arbeidsmarkedet for pleieassistenter, og AMO-kurset gir deltakerne opplæring i arbeidsoppgavene for pleieassistenter. Samtidig gjør kravene om fagutdanning, og kravene om å søke dispensasjon for dette, at arbeidsmulighetene for å jobbe som ufaglært ved sykehjem har klare begrensninger. Noen arbeidsgivere fortalte om assistenter som fikk opp mot full stilling i tilfeller hvor de kombinerte vikariater på deltidsstillinger med ekstravakter. Andre understreket at det var sjelden at assistenter fikk mulighet til å jobbe fulltid.

NAV tiltak Oslo sier de er kjent med at de arbeidsgiverne som rekrutterer deltakere fra pleie- og omsorgskurset, stiller krav om fagbrev og dokumentert norskkompetanse for å få fast jobb i sykehjemssektoren. De understreker at mange likevel kommer «i jobb og inn i bransjen, i ulike ansettelsesforhold. Mange av dem går på sikt videre til utdanning, ofte i regi av Oslo kommune». NAV tiltak Oslo presiserer at:

Mange deltakere uten formalkompetanse jf. helsefagarbeider har et ønske om å jobbe innen pleie- og omsorgssektoren og oppsøker NAV for bistand til dette. Sykehjemmene rekrutterer også en del ufaglærte til tilkallings- og ekstravaktfunksjoner samt engasjementer og vikariater. Mange av disse har lange arbeidsforhold av denne typen, og mange går videre til utdanning etter at de får avklart at yrket passer for dem og er noe de ønsker seg og trives med.

Som det framgår av sitatet, framhever NAV at mange av deltakerne ønsker å komme inn i bransjen og oppsøker NAV for å få hjelp til dette. Også tidligere studier viser at brukernes ønsker tillegges stor vekt. Tilrettelegging for brukernes ønsker kan imidlertid komme i konflikt med målet om å hjelpe brukerne i jobb (Djuve & Tronstad 2011; Djuve, Sandbæk & Lunde 2011). Brukermedvirkning er viktig, men en forutsetning er at brukerne får relevant informasjon å ta valg ut fra. I informasjonsskrivet som er tilgjengelig på NAV Oslos nettsider (se vedlegg 3), er det tydelig at målet med kurset er jobb. Samtidig informerer NAV her om at «Kurset fører normalt til vikariater eller midlertidige stillinger i bransjen. Kurset skal gi grunnlag for å utdanne seg videre innenfor omsorgssektoren, for eksempel mot helsefagarbeider, og det vil på kurset bli informert om de muligheter som finnes.» Det at kursleverandørene skal informere deltakerne om jobbmuligheter, vektlegges også i kravspesifikasjonen. Vi spurte de tre

deltakerne fra pleie- og omsorgskurset om de hadde fått informasjon på kurset om hva slags jobbmuligheter de kunne få. Alle svarte at de ikke hadde fått informasjon om dette på kurset. Gitt begrensningene i jobbmuligheter for deltakerne på pleie- og omsorgskurset framstår det som svært viktig at denne informasjonen formidles tydelig til deltakerne, både av saksbehandlerne i NAV når deltakerne søkes inn på kurset, og av kursleverandørene.

Oppsummering

Som vi har sett i dette kapitlet, er resultatene selv på de kursene som av NAV er pekt ut som særlig vellykkede, ikke utelukkende positive. Framstillinger fra kursleverandører, NAV tiltak og deltakerne gir et sammensatt og til dels sprikende bilde av hva som er gode kurs og arbeidsmetoder, og ikke minst av hvor gode resultatene faktisk er. Kursleverandørenes og NAVs rapportering av formidlingsresultater for det siste året viser at over 50 prosent av deltakerne går videre til jobb. Fra kafé- og kantinekurset viser rapporteringen at av de deltakerne som får jobb, har rundt 20 prosent fått fast jobb. Fra pleie- og omsorgskurset rapporteres kun 4 prosent å få fast jobb gjennom kurset. Det er dessuten mange som kun får tilbud om deltidsstillinger eller ringevikarjobber. NAVs mål om at en vesentlig del av kursdeltakerne kommer i arbeid, og kursleverandørenes opplysninger om at cirka 60 prosent gikk over i jobb, gir inntrykk av at kursene er godt tilpasset krav i arbeidslivet, ikke minst når NAV tiltak beskriver kurset som svært vellykket. Det at flertallet av deltakerne får deltidsstillinger som ringevikarer, framstår likevel ikke som et resultat som er ubetinget vellykket. NAV tiltak forklarer på sin side at mange brukere ønsker å delta på pleie- og omsorgskurs, og vektlegger at noen går videre i utdanning. Også kursleverandører og arbeidsgiverne fortalte om enkelte tilfeller hvor deltakere fra AMO-kurs får jobb som pleieassistent ved et sykehjem, og hvor de sammen med sykehjemmet gjør en avtale om videreutdanning som helsefagarbeider, med mål om å få fast jobb ved sykehjemmet. Dette er selvfølgelig flott i tilfellene det gjelder, men ut fra både NAV tiltaks rapporteringstall og ut fra hva arbeidsgiverne forteller, tilhører dette unntakene.

En av de fire deltakerne vi fulgte gjennom kafé- og kantinekurset, hadde fått arbeid noen uker etter kursavslutning. På pleie- og omsorgskurset fikk alle de tre deltakerne vi fulgte gjennom hele kurset, jobb, men alle fikk jobb som ringevikarer. Våre kvalitative data gir imidlertid ikke grunnlag for å si noe om resultatene fra kursene generelt. Det er selvfølgelig positivt at begge kursene hjelper deltakere over i jobb. Det ser likevel ut til å være behov for en mer nyansert kartlegging og vurdering av resultatene fra kursene.

Kapittel 3 Betingelser for at AMO-kurs skal føre til arbeid

I dette kapitlet ser vi på hvilke betingelser som må være til stede for at AMO-kurs med praksis skal føre til arbeid. Det finnes mange ulike typer AMO-kurs, og framstillingen bygger på det kvalitative datamaterialet vi legger til grunn for vår analyse, som vi redegjorde for i kapittel 1. Deltakerne og arbeidsgiverne snakker i stor grad ut fra erfaringer knyttet til de to kursene Kafé og kantine med praksis eller Pleie og omsorg for minoritetsspråklige, men både saksbehandlere i NAV og også til dels arbeidsgivere snakker i noen tilfeller ut fra mer generelle erfaringer. Det er derfor viktig å understreke at mye av det som kommer fram i dette kapitlet, ikke uten videre kan knyttes til de to kurskonseptene vi her ser på, eller til kursleverandørene. Intensjonen er som sagt ikke å evaluere kursene, men å identifisere mer overordnede betingelser og barrierer som stenger for at AMO-kurs skal kunne hjelpe deltakere over i arbeid.

Vi har strukturert empirien vår rundt fire overordnede betingelser for at AMO-kurs skal fungere etter hensikten og bidra til å øke deltakerens muligheter for å komme i arbeid. For det første må deltakeren begynne på kurset¹⁰, og for det andre er tanken at fagopplæringen på kurset skal bidra til at deltakeren får økt sjanser for å komme i jobb. For det tredje er det vesentlig at deltakerne får utbytte av praksisoppholdet, og for det fjerde må det finnes noen arbeidsgivere som vil ansette deltakeren på bakgrunn av den kompetansen han eller hun har fått gjennom AMO-kurset. Disse fire betingelsene kan knyttes til de ulike fasene deltakeren må igjennom: innsøking til kurs ved et NAV-kontor, gjennomføring av teoriopplæring hos kursleverandør, praksisopphold hos en arbeidsgiver og til sist ut i jobb eller jobbsøking. Nedenfor skal vi se nærmere på betingelsene som kan knyttes til disse fire fasene.

¹⁰ Vi ser her bort fra at arbeidsmarkedstiltak også kan ha en form for avskrekkingseffekt – altså at utsiktene til å komme på arbeidsmarkedstiltak medfører at den arbeidssøkende faktisk finner seg arbeid for å slippe å komme på kurs. Slike effekter er relativt sterke i Danmark, men er metodisk vanskeligere å undersøke i Norge, siden vi ikke har en fast grense for hvor lenge man kan være ledig uten å komme på tiltak.

Betingelse # 1: Deltakeren må begynne på (relevant) kurs

Første premiss for at AMO-kurs skal hjelpe deltakeren over i arbeid, er at deltakeren begynner på kurset. Det at deltakeren havner på et relevant AMO-kurs, beror på flere forhold: Brukeren må vite om muligheten til å gå på kurs, kurset bør matche deltakerens motivasjon og behov for kvalifisering, og deltakeren må få tilbud om plass på kurset. Det er NAV-kontorene som har ansvaret for å matche deltakere med mest mulig relevant AMO-kurs. Saksbehandlerne ved NAV-kontorene møter en svært variert gruppe av arbeidssøkere, med hensyn til tidligere utdanning, arbeidserfaring, norskferdigheter og motivasjon for å komme i jobb. Kvaliteten på NAV-kontorenes **matching av deltakere** og tiltak avhenger av hvilke brukere kontorene har ansvar for å gi et tilbud, av kjennskapen saksbehandlerne har til kursene de kan tilby brukerne, og av kvaliteten på kartleggingen og avklaringsarbeidet. Dette er spørsmål vi også kommer tilbake til i kapittel 4, under diskusjonen om barrierer på systemnivå.

Ulike veier inn på kurs – skjev tilgang og deltakere med ulik motivasjon

Innsøking til kurs skjer via NAV-kontorene, men intervjuene med deltakerne viser at det likevel er mange veier inn til kurset. Blant våre informanter finner vi klart flest eksempler på at brukeren har fått informasjonen om kurset fra andre enn NAV. De forteller at de har fått informasjon om kurset via egne nettverk eller har søkt seg fram til informasjon via Internett eller ved å kontakte NAV direkte. Etter å ha blitt kjent med muligheten for å gå på kurs har de tatt kontakt med sitt lokale NAV-kontor og bedt om å bli søkt inn på kurset. Deltakere som selv tar initiativ til å gå på kurs, kan naturlig nok karakteriseres som motivert, men vi finner ulike årsaker til at de er motivert for å gå på kurs. Deltakerne vi intervjuet, uttrykte alle et ønske om å komme i jobb, men motivasjon for å jobbe innen de to bransjene kursene rettet seg mot, varierte. Flere av deltakerne på pleie- og omsorgskurset hadde tidligere arbeidserfaring fra helsesektoren fra hjemlandet og håpet at kurset ville gi relevant språkopplæring og en vei videre til å jobbe innenfor dette feltet i Norge. Andre av deltakerne hadde ikke tidligere arbeidserfaring fra bransjen, men uttrykte ønske om å ta videre utdanning som sykepleiere og så kurset og arbeidspraksis som et skritt på veien mot dette målet. Også på kafé- og kantinekurset hadde noen av deltakerne tidligere relevant arbeidserfaring og ønsket mer kunnskap for å bedre arbeidsmulighetene innenfor nettopp denne bransjen. På begge kursene var det imidlertid også deltakere hvis viktigste mål var å komme i jobb, og hvor deltakelse på kurset ble sett på som én mulig måte å få innpass på arbeidsmarkedet på. De deltakerne dette gjaldt, fortalte at de hadde søkt jobber innenfor ulike bransjer tidligere, uten å lykkes.

Mens noen er sterkt motivert for å gå på AMO-kurs, finner vi andre som er lite motivert for å gå på kurs, men som likevel deltar fordi NAV stiller krav om dette for å utbetale dagpenger til personer som er registrert arbeidssøkende. Flere av arbeidsgiverne sa at en del av praktikantene de møtte, var lite motivert, og de opplevde at dette skyldtes at de måtte gå på kurs for å motta dagpenger.

Og det ser vi veldig fort om folk er interessert, eller om de er dytta ut av NAV med trussel om at de stopper trygd eller penger. Og hvis folk kommer hit på de premisene, da er det feil for meg. Det mener jeg, det er en helt annen politikk. Det skulle de tenkt på på forhånd. Men her stiller jeg så høye krav at hvis folk ikke er motivert, har de ikke noe her å gjøre, og det får de beskjed om, og hvis folk er motivert, prøver vi å hjelpe. – arbeidsgiver ved sykehjem

Flere av arbeidsgiverne var kritiske til at mange av deltakerne var lite motivert, og de knyttet dette til at deltakerne måtte gå på kurs for å motta dagpenger. Samtidig trenger ikke det at de ikke ønsker å delta på AMO-kurs, å bety at de ikke ønsker å komme ut i jobb. En av deltakerne vi intervjuet, forklarte at grunnen til at hun deltok på AMO-kurset, var at dette var et krav fra NAV for å få dagpenger. Hun hadde både utdanning og arbeidserfaring fra hjemlandet og hadde i lengre tid forsøkt å få jobb i denne bransjen, inkludert gjennom praksisplass, men uten hell. Hun uttrykte sterkt ønske om å komme i jobb hvor hun kunne bruke utdanningen sin, og etterspurte mer tilpasset bistand fra NAV for å oppnå målet om dette.

Arbeidsmengde og tidspress i NAV legger begrensninger

Fra deltakerne vi intervjuet, hører vi mange eksempler på at informantene opplever informasjonen fra NAV som utilstrekkelig og til dels misvisende eller vanskelig å forstå. En av deltakerne fortalte at hun først hadde tatt kontakt med NAV for å få hjelp til å søke jobb, men at de hadde sagt at hun kunne klare dette selv. Etter å ha søkt en rekke jobber uten hell fant hun informasjon på Internett om NAV Intro som hun deretter kontaktet.¹¹ Her fikk hun informasjon om muligheten for å søke AMO-kurs. Kvinnen var frustrert over manglende informasjon fra NAV:

Jeg liker ikke at i NAV må du finne alt selv, de gir ikke noe tilbud, du må komme med konkrete spørsmål og si kan jeg gjøre det. Og jeg føler noen ganger at de som jobber i NAV, jeg vet mer enn de, for de vet ingen ting, en person sier en ting, en

¹¹ «NAV Intro er NAVs kompetanseenhet for arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn. NAV Intros oppgaver omfatter individuell veiledning, avklaring og oppfølging av brukere med behov for utvidet og tilrettelagt service, samt å være kompetanseenhet for NAV-kontorene og øvrige enheter i NAV.» – <http://www.nav.no/Lokalt/Oslo/Tema/NAV+Intro+Oslo.1073749939.cms>

annen noe annet, og en tredje noe helt forskjellig. Så det varierer veldig, de sier bare registrer deg på nettsida.

Kvinnen var ikke alene om å oppleve at NAV gir manglende informasjon om hvilke muligheter som finnes. Flertallet av dem vi har intervjuet, har hatt lite kontakt med NAV, og de som har hatt flere møter med samme saksbehandler, forteller at de selv har tatt initiativ til disse møtene.

Et viktig funn er at NAV ikke automatisk informerer alle arbeidssøkere om muligheten for å gå på AMO-kurs. Når NAV ikke informerer direkte, er konsekvensene at de som enten selv finner informasjon på nett eller får informasjon via egne nettverk, blir kjent med tilbudet. Dette gir en skjev tilgang til kurset og innebærer at det er noen som ikke får muligheten til å delta. De vi intervjuet ved NAV-kontor i Oslo, forklarte dette med at de ofte hadde kort tid til veiledning av arbeidssøkere og kanskje hadde andre tiltak de tenkte ville være mer relevante, og derfor også kunne glemme å informere om AMO-kurs. På spørsmål om hvorfor en del brukere opplever å ikke få informasjon om AMO-kurs-tilbudet, svarte en saksbehandler at dette var ukjent for henne. Hun forklarte at det å søke folk inn på AMO-kurs «ser bra ut på alle statistikker», og tolket manglende informasjon til å skyldes tidspress:

Tror det er mer tilfeldig enn man liker å tenke på [hva slags behandling man får på NAV-kontoret]. For når man skal ned og snakke med en bruker – du kan ha et tidspress – kan hende du må gjøre unna timen på en halvtime – og har fryktelig masse informasjon, og så kan det hende at du får si at hvis du skal gå på AMO-kurs, må du gå på høyresida av den nettsida. Og så glemmer man det rett og slett. For det er ingen ting som er lettere enn å melde på kurs. Så det er ingen som lar være å si det, i hvert fall. For det ser bra [ut] på alle statistikker, det ser bra ut på alle måter, så det er ingen som lar være å si det av den ene eller andre grunnen. Hvis du har mye informasjon å gi, så kan man glemme [å informere om AMO-kurs].

Saksbehandleren forklarer videre at det å ikke informere om AMO-kurs også kan skyldes at saksbehandleren vurderer andre tiltak som mer relevante. Våre informanter ved lokalkontor i Oslo forteller at de har ansvar for totalt 200–300 arbeidssøkere, og at de ofte bare har en halv time til veiledning.¹² Dette setter klare begrensninger for hvor god oppfølging de greier å gi deltakerne. Informantene fortalte samtidig at de hadde innført rutiner for å bedre informasjonen om AMO-kurs, blant annet ved å levere skriftlig informasjon om AMO-kurstilbudet til alle som deltar på informasjonsmøter for arbeidssøkere ved deres lokalkontor.

¹² Dette bekreftes også av Kavli, Nielsen og Sandbæk (2010) og Djuve og Tronstad (2011).

Saksbehandlerne kjennskap til kvalifiseringstilbudet

En forutsetning for god matching er at saksbehandlerne ved NAV-kontorene har kjennskap til kurstilbudet i sine fylker. Det er NAV tiltaks ansvar å utvikle kursene, og saksbehandlerne kjennskap til kurstilbudet avhenger av informasjonsflyten mellom NAV tiltak og NAV-kontorene. Saksbehandlerne sier de har liten eller begrenset kjennskap til resultatene ved de ulike kursene når det gjelder overgang til arbeid. Noen understreker at NAV tiltak har tall på dette, men at informasjonen om tallene kunne være bedre, mens andre sier at de ikke kjenner til resultatene fra kursene eller får vite hvordan det går med deltakerne de formidler til kurs. En informant i NAV tiltak bekrefter at det er stor variasjon når det gjelder hvor godt saksbehandlerne ved NAV-kontorene kjenner kurstilbudet. Han forklarer videre at NAV tiltak Oslo har flere rutiner for å informere dem:

Vi lager oversikt over alt vi har, som legges ut ukentlig på intranettet som vi har. Men vi vet at det er et umettelig behov ut til veilederne. Og vi har møter hver måned hvor vi inviterer lokalkontorene til å fortelle. En stor utfordring er å få rett person i rett tiltak. For vi vet at et mislykket tiltak er mer destruktivt enn ikke noe tiltak, og vi prøver å ta dette innover oss. Det å få feil personer på feil løp kan sette i gang prosesser som er lite hensiktsmessige. Så vi er opptatt av å prøve å få god informasjon ut til NAV-kontorene om hva som er bra. ... Vi lager noen oversikter som vi sender ut ukentlig, og vi har halvårslige møter med lederne som får mer informasjon. Vi pleier å si at vi tar imot bestillinger, men det er varierende i hvilken grad vi får det. Men to ganger i året tar vi imot innspill fra kontorene, både kommunal og statlig del. [Vi har en] mal hvor de kan sette inn refleksjoner rundt hva de mener skal finnes, og da får vi ganske lite svar på det.

Som denne ansatte i NAV tiltak her sier, er det vesentlig at saksbehandlerne ved NAV-kontorene har god kjennskap til kurstilbudet. Som han beskriver, er det også rutiner på plass for informasjonsutveksling, men tilbakemeldinger fra både NAV-kontorene og NAV tiltak er at det kunne vært både mer og bedre kommunikasjon. Samtidig sier noen av informantene i NAV at dette har bedret seg den siste tiden.

Innsøking til kurs betyr ikke nødvendigvis at man får plass på kurset

Et annet premiss er at deltakeren får tilbud om eller plass på kurset. Det er regler for hvor mange plasser hvert lokalkontor kan ta opp av det totale antall plasser ved de ulike kursene. Kriterier for utvelging er ifølge våre informanter blant annet hvor lenge deltakerne har søkt, hvor mange kurs de har gått på tidligere, og om de har fått avslag på samme kurs tidligere. Deltakerne prioriteres videre ut fra i hvor stor grad de passer inn i målgruppa for kursene. Noen saksbehandlere forteller at det er stor variasjon i hvor stor pågang det er til de ulike kursene: «Det er veldig mange som søker inn uten å få

plass, særlig på visse kurs har vi to plasser, men 10–15 innsøkte, men andre kurs hvor vi ikke fyller våre plasser.» Flere saksbehandlere sier at det er problematisk at de bare kan søke deltakere inn på ett kurs av gangen, for hvis deltakeren ikke kommer inn på dette, må de gjennom hele prosessen på nytt og kan i noen tilfeller gå og vente i lang tid. Noen av saksbehandlerne understreket at dette var særlig problematisk fordi noen kunne bli demotivert og gi opp forsøk med å komme i aktivitet.

Hvem ender så opp på kurs?

Hvem ender så opp med å gå på AMO-kurs? Og er det i så fall et relevant kurs for deltakeren? Dette avhenger av samspill mellom egenskaper ved NAV og egenskaper ved bruker. Tabell 3.1 nedenfor gir en oversikt over ulike utfall dette kan gi, i form av deltakere som er mer eller mindre motivert for å gå på kurs.

Tabell 3.1 Hvem deltar på AMO-kurs?

	NAV gir tilbud	NAV gir ikke tilbud
Deltaker ønsker tilbudet	A: Motiverte deltakere For å jobbe i bransjen kurset retter seg mot For å få opplæring der det er størst sjanse for å komme i jobb Ønsker å gå på kurs, men ikke nødvendigvis komme i jobb	C: Ønsker å delta, men får ikke plass Bruker kan måtte vente lenge på innsøking til annet/nytt kurs
Deltaker ønsker ikke tilbudet	B: Umotiverte deltakere Kan ønske å jobbe, ikke gå på kurs Kan ønske å komme i jobb, men innenfor annen bransje Kan ønske å gå på annet kurs, men kommer ikke inn eller får ikke tilbud fra NAV Kan ønske å ikke gjøre noe	D: Deltar ikke Deltakeren kjenner ikke til tilbudet Deltakeren kjenner til tilbudet, men ønsker ikke å søke, og NAV krever ikke at han eller hun deltar

Kolonnen «NAV gir tilbud» forutsetter både at saksbehandler kjenner tilbudet, vurderer deltakeren som passende for kurset, og at deltakeren får plass. Kolonnen «NAV gir ikke tilbud» kan omfatte både at NAV vurderer at deltakeren ikke passer til tiltaket, eller at de prioriterer andre deltakere til det aktuelle AMO-kurset. Det er altså en kombinasjon av ulike forhold som påvirker for det første om deltakeren får informasjon om denne typen kurs, og for det andre om deltakeren får mulighet til å gå på kurs. Ulike kombinasjoner av dette gir seg utslag i mer eller mindre motiverte deltakere som får eller ikke får muligheten til å gå på kurs, og i at andre ikke en gang får vite om kurset.

Betingelse # 2: Kurset skal øke deltakerens sjanse for å få jobb

En annen betingelse for at AMO-kurs skal hjelpe deltakeren over i arbeid, er at kurset bidrar til å minske avstanden mellom deltakeren og arbeidsmarkedet. Intensjonen med fagopplæringen på AMO-kurs er å tilføre deltakeren en form for kompetanse som er relevant i arbeidslivet, og som øker deltakerens sjanser for å komme i jobb. Kursleverandørene skal både tilby relevant fagspesifikk opplæring og gi deltakerne opplæring og trening i jobbsøking.

Bransjerelatert fagopplæring

Det overordnede målet med begge kursene er at deltakerne skal komme seg i jobb innen bransjene kursene retter seg mot. Det at kursene retter seg mot et behov på arbeidsmarkedet, vektlegges av både NAV tiltak og kursleverandørene som en viktig suksessfaktor. Vedlegg 2 og 3 gir oversikt over det faglige innholdet som det er undervist i på de to kursene. I kravspesifikasjonen til kafé- og kantinekurset heter det at kursopplegget må være fleksibelt og gi mulighet for individuelle tilpasninger. «Det må spesielt tas høyde for dette i organiseringen og den pedagogiske tilretteleggingen, da deltakerne kan ha ulike forutsetninger og ønsker [...]». NAV ber videre om at det «benyttes pedagogiske metoder som legger vekt på mestring, løsningsevne, motivasjon og handling». Også for pleie- og omsorgskurset ber NAV kursleverandør tilpasse undervisningen til ferdighetene blant deltakerne, blant annet ved å benytte seg av muntlige læringsmetoder og teknikker. Undervisningen skal videre legge vekt på at deltakerne forstår sentrale faguttrykk innen omsorgsfeltet, og legges opp på en slik måte at deltakerne får en generell forståelse av pleie og omsorg i en norsk kontekst.¹³ Vårt inntrykk fra kursleverandører og deltakere på begge kurs er at den bransjerelaterte fagopplæringen er av god kvalitet. Alle deltakerne på pleie- og omsorgskurset understreket at læreren deres var «veldig flink og snill». Flere av deltakerne fra begge kursene framhevet betydningen av at de ble møtt med respekt, og av at det var god stemning i klassen. Kursleverandøren fra kafé- og kantinekurset forklarte at de hadde ansatte med ulike fagbakgrunner, og at de også hadde ansatte med innvandrerbakgrunn, både blant de faste og blant gjesteforeleserne.

Spørsmålet er hvor stor betydning denne opplæringen har for deltakernes overgang til jobb. Våre informanter gir ulike tilbakemeldinger om betydningen av den faglige opplæringen på kursene. Deltakernes opplevelse av opplæringen henger sammen med utgangspunktet deres og motivasjonen for å gå på kurs. Noen vektlegger at den faglige

¹³ Vi viser her til kravspesifikasjon til det pleie- og omsorgskurset vi har fulgt, som nå er erstattet av en ny kravspesifikasjon.

opplæringen er viktig og spennende, andre syns det faglige innholdet er for elementært, men syns det er bra med mulighet for å praktisere norsk. Kursleverandørene vektlegger betydningen av at kursene gir en opplæring som gir brukerne kompetanse til å utføre arbeidsoppgavene. Arbeidsgiverne var delte i sine meninger om betydningen av opplæringen deltakerne hadde fått på kurs. Noen mente opplæringen var viktig, andre var mer opptatt av at deltakerne måtte være villige til å lære.

Opplæring i jobbsøking og koblingen mellom praktikanter og arbeidsgivere

Opplæring og trening i jobbsøking er også et mål i kravspesifikasjonene til begge kursene. Begge kursleverandørene sier de bruker noe tid på jobbsøking, at de øver på intervju, hjelper deltakerne med å skrive CV og søknad. De sier også at de nok kunne brukt mer tid på dette. Målet ved begge kursene er at deltakerne skal trene seg i jobbsøking gjennom selv å søke praksisplass. I de tilfellene der deltakerne ikke lykkes med dette, skal kursleverandør hjelpe deltakeren å skaffe praksisplass. Alle deltakerne vi intervjuet, forteller at de selv har søkt praksisplass, men de beskriver svært varierende erfaringer med dette. Noen har søkt og fått på første forsøk, andre forteller at de har søkt opptil 13 arbeidsgivere om praksis, før de til slutt fikk hjelp av kursleverandør til å finne praksisplass.

Tilbakemeldingen fra arbeidsgiverne var at i en del tilfeller burde nok oppfølgingen og opplæringen i jobbsøking vært bedre fra kursleverandørs side. Erfaringene arbeidsgiverne nevnte her, kan ikke uten videre kobles til de to kursene vi ser på i dette prosjektet, men tilbakemeldingene er likevel verdt å ta med. En arbeidsgiver fortalte for eksempel at de innimellom mottok søknader hvor det er gjort rettelser i søknadsteksten med kulepenn, for eksempel at årstall er endret fra 2010 til 2012. Som denne arbeidsgiveren uttrykte det: «Hvis jeg får sånn søknad i posten, så blir det bare returnert». Han understreket at her har kursleverandørene et ansvar for å veilede kursdeltakerne om jobbsøking: «Og der bør nok – på sånne ting kan kanskje disse kursleverandørene være litt flinkere med å fortelle at – det er viktig at det kommer en ordentlig søknad. Og det har de fått masse tilbakemeldinger på av meg». En annen arbeidsgiver tematiserte at det også var viktig hvordan søkerne henvendte seg til arbeidsgiver når de søkte om jobb. Han fortalte om tilfeller hvor han hadde mottatt søknader som var lagt hos resepsjonisten, og at han var skeptisk til søkere som ikke ba om å få snakke med sjefen personlig. For han var det at arbeidssøkere henvendte seg til han personlig, et tegn på initiativ, og han vurderte ikke søknader som bare ble lagt igjen hos resepsjonisten.

Selv om flere av arbeidsgiverne mente det var positivt at deltakerne møtte opp personlig og ba om å få snakke med sjefen direkte, fortalte flere at pågangen av søkere var så stor at det å vurdere kandidater til praksisplass hadde blitt nokså tidkrevende. Dette gjaldt først og fremst arbeidsgivere ved sykehjem, som fortalte om svært stor

pågang av søkere, i flere tilfeller deltakere fra samme AMO-kurs. Også blant dem som tok imot søknader fra deltakerne, og til og med oppfordret dem til «å komme og selge seg litt», ble det uttrykt at kursleverandør også burde ta ansvar for å sikre at ikke alle kursdeltakerne søkte praksisplass på samme sted. En av arbeidsgiverne hadde uka før intervjuet mottatt over 25 søknader fra deltakere fra pleie- og omsorgskurset. Grunnet stor pågang over tid hadde de satt en regel om at deltakerne ikke får møte sjefen direkte, men at de leverer søknadene i resepsjonen, hvor resepsjonisten lager en rulleringsliste som hun sender videre til lederne ved institusjonen.

Klart hun som sitter på sentralbordet vårt og tar imot dette, er drittlei, det er ikke noe å legge skjul på. Veldig mange kommer innom, og de gir seg ikke heller, og de skal snakke med en av lederne. Og det har vi lagt oss på, at det får de ikke, de må levere en skriftlig søknad om jobb. Men hvis vi får så mange søkere – ja, vi er positive til å ta dem, men klart ikke [over 25]. Klart [kursleverandør] skulle ha sila ut noen.

Flere av arbeidsgiverne understreket at med så stor pågang var det mange som fikk avslag. Spørsmål om hvordan det opplevdes for deltakere som ble avvist, var også noe arbeidsgiverne hadde delte meninger om, som denne arbeidsgiveren sa: «Kanskje det er negativt å få avslag, men jeg tenker at jeg er faktisk satt til å hjelpe noen mennesker som har behov for å få vår hjelp, men hvis folk er uegna, får de tåle avslag.» Andre igjen uttrykte at de syntes den store pågangen fra søkere fra samme AMO-kurs var problematisk:

Jeg må jo takke nei til mange. Jeg har valgt nå å bruke tekstmelding for jeg har ikke tid til å ringe og snakke med alle. Jeg sier bare at det blir helt tilfeldig, jeg plukker ikke ut folk etter utseende. [Jeg syns] at vi burde inngå en avtale [med kursleverandør] om at vi kan ta inn så og så mange, så vet de – det hadde vært så veldig mye mer profesjonelt. I stedet for at kandidaten blir avvist og avvist og avvist og føler at «jeg har vært fire steder», og så gir de opp.

Flere av deltakerne vi intervjuet, uttrykker også at de blir usikre og bekymret over muligheten for å få jobb når det er så vanskelig å få praksis. Noen forteller om initiativ de har tatt til å søke jobb, for eksempel at de ringer og sier de kan komme og snakke med en aktuell arbeidsgiver, og at de ikke forstår hvorfor de er nødt til å sende skriftlig søknad. Som arbeidsgiverne sier, ser det ut til at kursleverandør her kan gjøre en bedre jobb i å informere deltakerne om hvordan arbeidsgiverne tenker, og hvilke krav som stilles i jobbmarkedet. Samtidig illustrerer intervjuene med arbeidsgiverne at også de er forskjellige, og at det ikke finnes noen standardsvar – ulike arbeidsgivere ønsker å ansette ut fra ulike intensjoner og på ulike måter.

Det er kursleverandør som har ansvar for å hjelpe deltakerne til å komme i praksis. I tilfeller hvor deltakerne ikke selv klarer å finne praksisplass, skal kursleverandør bistå dem med dette. Både kursleverandører og arbeidsgivere forteller om tilfeller hvor

kursleverandør hjelper deltakere som trenger ekstra støtte med å finne praksisplass. En av arbeidsgiverne forteller at de både mottar søknader direkte fra kursdeltakerne, og at kursleverandør tar direkte kontakt på vegne av en av deltakerne.

Det er veldig ulikt. For noen er ganske ivrige og tar kontakt og banker på døra og finner fram selv. Og så er det andre igjen som har trengt mer support, og da er det kursleverandør som har tatt kontakt med oss. Men det har ikke vært så veldig forskjellige typer ... Resultater har ikke vært så veldig forskjellige for det. Men noen er sånn at de ringer selv og banker på døra. – arbeidsgiver i kantine

Som det kommer fram fra sitatet til denne arbeidsgiveren, så kan deltakere som har behov for hjelp til å søke praksisplass, fungere like godt i jobbsammenheng som deltakeren som møter opp personlig og ber om å få snakke med sjefen. Og, som det også kommer fram av sitatet, vurderer denne arbeidsgiveren søkerne på lik linje, uavhengig av om de selv tar kontakt, eller om kursleverandør har søkt om plass for dem. Andre arbeidsgivere igjen fortalte at de kun mottar praktikanter direkte via kursleverandør, og at de ikke vurderer søknader direkte fra kursdeltakerne selv. Som kantinelederen forklarer i sitatet nedenfor, skyldes det både at det er mer tidkrevende å vurdere søknader fra deltakerne direkte, og at hun har god erfaring med formidling via kursleverandøren.

Jeg har en del mail om det, så det funker ikke så bra for meg. Jeg har ikke så mye tid. For min del er det mest effektivt [å få deltakere via kursleverandør] for de blir anbefalt av noen som kjenner dem og har et inntrykk og en dialog med dem. Det er sånn det foregår her, ja, jeg har nesten ikke tenkt på det.

To av arbeidsgiverne vi intervjuet, fortalte at de hadde samarbeidet med kursleverandør over tid, og at kursleverandør kun ga dem praktikanter ut fra kravene de stilte. En av arbeidsgiverne fortalte at han ikke tok imot deltakere fra visse landgrupper, som han sa han hadde hatt dårlig erfaring med. Dette er åpenbart diskriminerende praksis. Det at noen av arbeidsgivere kun ønsker å ta imot praktikanter direkte fra kursleverandør, kan også stå som en motsetning til målet om at AMO-kurset skal gi deltakerne trening i å søke jobb. I den grad kursleverandør er med på å formidle deltakere direkte til noen av arbeidsgiverne, kan det være viktig at de også veileder deltakerne mer i hvor det kan være noe poeng å søke eller ikke. Som for deltakeren som søkte 13 praksisplasser før kursleverandør til slutt hjalp han å finne praksis, kan det tenkes at flere av søknadene gikk til arbeidsgivere som ikke engang vurderer søknader som kommer direkte fra deltakere.

Betingelse # 3: Deltakerne bør ha størst mulig utbytte av praksis hos arbeidsgiver

Praksisperioden utgjør en viktig del av AMO-kurset. Målet er at deltakerne skal få mulighet til å praktisere det de har lært på kurset, og få erfaring fra arbeidslivet. Det er også et mål at deltakeren får nettverk som kan være en inngangsport til arbeidslivet, og at arbeidsgiveren ved praksisplassen både kan gi dem attest og være referanse i deltakernes eventuelle videre jobbsøking. Deltakerne tillegger praksisperioden stor vekt når vi spør dem hva de har fått størst utbytte av på kurset. De som har fått jobb, har alle fått jobb enten på praksisplassen eller via nettverket til arbeidsgiveren ved praksisplassen.

Arbeidsgiveres motivasjon for å tilby praksisplass

Vi vet fra tidligere forskning at arbeidsgivere som benytter seg av praksisordningen, har ulike motiver for dette (Djuve 2007). Vi vet også at flertallet av deltakerne som får jobb gjennom AMO-kurs, blir ansatt av arbeidsgiver hvor de har vært i praksis, eller via nettverket til denne arbeidsgiveren. Djuve og Tronstad (2011) har intervjuet informanter i NAV som forteller at få av deres brukere får jobb gjennom ordinære søknader. NAV legger følgelig vekt på at kursleverandørene bør ha god kompetanse på hvordan man finner jobb på uformelle måter, og de ønsker at kursleverandører bruker arbeidsgivere som har et «uttalt rekrutteringsbehov når de finner praksis» (ibid.:33). Kunnskap om arbeidsgivernes motivasjon for å ta inn praktikanter er derfor viktig.

Arbeidsgiverne vi har intervjuet i dette prosjektet, forklarer motivasjonen sin for å ha praktikanter noe ulikt. Likevel er det fire overordnede motiver, eller argumenter, for at de syns at dette er en god ordning, som går igjen. *Ønsket om å hjelpe folk inn på arbeidsmarkedet* var en motivasjon flertallet av arbeidsgiverne vi intervjuet, vektla. Argumenter om at alle fortjener en sjanse, og at det kan være vanskelig å få innpass på arbeidsmarkedet i dag, gikk igjen. Mange hadde også erfaringer fra tidligere med lærlinger og opplevelser av at det kan være verdt å gi folk en sjanse. Samtidig er inntrykket vårt at de arbeidsgiverne som uttrykte at det å gi praksisplass til dels handlet om at de ønsket å hjelpe folk, også selv opplevde å få mye igjen for dette. Flere arbeidsgivere trakk også fram *muligheten for å rekruttere* som en annen forklaring på hvorfor de ønsket å tilby praksisplass. Flere vektla betydningen av å bli kjent med praktikantene over tid, og at dette ga dem et bedre grunnlag for å vite hvem de ville ansette eller ikke. Også muligheten til selv å lære praktikantene opp ble trukket fram som positivt, som en kantineleder i en storkantine uttalte:

Men som jeg sier, så trenger vi alltid flinke folk. [Og det å ha dem i praksis gir] mulighet for å opplære dem selv, i stedet for at de kommer rett fra gata og jeg ikke kjenner dem. Og samtidig for å få tak i flinke folk. Ja, [praktikantene] blir samtidig

kjent med arbeidsplassen, og du blir kjent med dem som person og ser hvordan de fungerer i jobb.

Alle arbeidsgiverne nevnte også at det å ha praktikanter i mange tilfeller innebærer en *avlastning ved arbeidsplassen*. De fleste sa at de brukte en del tid på opplæring de første ukene, men at etter hvert som praktikanten lærte, ble mange av praktikantene en større ressurs enn belastning. Særlig i små kantiner eller pleieavdelinger hvor det bare er én eller to ansatte normalt, opplevdes det å ha en tredje person i jobb ofte som en stor avlastning. Som to av arbeidsgiverne sa:

De første ukene får vi ikke noe særlig ut av det, men etter hvert er det en stor hjelp for oss at de kan fungere i en kantine. Etter noen uker – når vi er bare to, blir det jo stor hjelp med en til. – arbeidsgiver i tomannskantine

[Motivasjonen for å tilby praksis] er todelt. Forhåpentligvis klarer vi å tilby en veldig brei praksis, sånn at folk står sterkere når de er ferdige. Og i veldig mange situasjoner så får vi masse hjelp tilbake. Det kan vi ikke legge skjul på. Det er en kapasitet, mange er det. – arbeidsgiver ved sykehjem

En fjerde type motivasjon handler om hva arbeidsgiverne forteller at *de selv får ut av å ha praktikanter, utover at det gir avlastning og muligheter for å rekruttere ny arbeidskraft*. Mange understreket at de gjennom ordningen møtte mange flinke folk, og at de på arbeidsplassen selv også lærte om mangfold ved å ha praktikanter. En leder for en sykehjemsavdeling sa for eksempel:

Veldig mange [av praktikantene] er jo utrolig dyktige mennesker. Som vi – det er jo ikke til å legge skjul på at vi nordmenn har masse å lære i forhold til måten å behandle andre mennesker på fra veldig mange kulturer. Vi ser jo det med at altså veldig mange som kommer her, får veldig flott kontakt med brukerne og beboerne.

Som denne arbeidsgiveren uttrykte det, opplevde han at praktikantene tilførte arbeidsplassen sin mye, blant annet gjennom kontakten de fikk med beboerne. Andre arbeidsgivere var opptatt av at de også selv fikk mye ut av å lære bort faget sitt til praktikantene. En kantineleder sa hun opplevde at flere av kjøkkensjefene syntes det var gøy å være i en undervisningssituasjon, at de syntes det var «inspirerende og gøy å lære bort. Når vi har folk på praksis, får vi trening i å være kjøkkensjefer på en annen måte». Denne lederen forklarte at firmaet deres hadde blitt IA-bedrift, og knyttet videre motivasjonen for å ha praktikanter til bedriftens ønsker om hva slags type arbeidsplass de ville være. «Jeg tror det har noe med hvordan vi ønsker å se på oss selv også, og en av de tingene som jeg er helt sikker på at vi er enige om i vår bedrift, det er at vi vil være en inkluderende og raus arbeidsplass for alle». Her knyttes det å ha praksis altså til at bedriften ønsker å se på seg selv som inkluderende.

Forventninger til og opplæring av deltakere på praksis plass

Mange av arbeidsgiverne fortalte også at de syntes det var gøy å se hvordan noen av praktikantene utviklet seg i løpet av praksisperioden, og at de opplevde stor framgang hos mange. Samtidig fortalte alle at de opplevde store forskjeller i motivasjon og egnet-
het blant praktikantene og var tydelige på hvilke krav de stilte til deltakerne. Kravene er ofte overlappende med arbeidsgivers motivasjon for å eventuelt kunne ansette dem etter endt praksis. Et overordnet krav som gikk igjen, var at deltakerne må være motivert og ønske å komme i jobb. De fleste understreket også betydningen av språkferdigheter, altså at deltakerne snakket godt nok norsk, og at det viktigste var at praktikanten ønsket å lære og ønsket å gjøre en innsats.

Jeg syns mennesker skal få lov til å få en sjanse, alle skal få en sjanse til å komme inn i arbeidslivet, hvis de kan og vil. Men hvis folk ikke har lyst til å gjøre en jobb, har jeg ikke tid til å bruke tid på dem, men jeg har hatt mange som har vært i praksis som har vært veldig flinke og har fått jobb. Men det som folk selger seg selv på, er at de vil jobbe. Vi gjør det frivillig, for å hjelpe folk. [Firmaet vårt] er generelt oppbygget av flerkulturell kompetanse, her hos meg har alle flerkulturell bakgrunn. Alle må få mulighet – men må selv ta ansvar. – arbeidsgiver i kantine

Både arbeidsgivere i kantiner og på pleiehjem understreket at de jobbet i serviceyrker, og at dette gjorde at de var nødt til å stille krav til praktikantene.

De vi jobber med, er kundene våre – nå har det blitt fritt sykehjemvalg, og den dagen pårørende velger å ikke bli mer på [sykehjemmet vårt], så har vi jaggu ikke jobb, dette er service. Og det er vi veldig opptatt av. Og da må vi stille krav. Vi stiller jo krav til de rundt oss, jeg stiller jo krav til meg selv, til arbeidskollegaer, de ansatte her i utgangspunktet, og da må ikke praktikantene tro at vi ikke skal stille krav til dem. – arbeidsgiver på sykehjem

Flere av arbeidsgiverne ved sykehjemmene forklarte at ved en del poster var det ofte kun to ansatte på vakt, og at det gjør at det stilles større krav til selvstendighet og kompetanse hos den enkelte ansatte.

Jeg har jo pårørende på besøk, og de observerer mye, og de gir tilbakemeldinger. For du har sikkert lest i avisene, det er mye klager fra pårørende i det siste, på sykehjem. Så de som jobber, må jo ha mye mer forståelse også. Det er ikke så lett å få jobb på sykehjemmene. Noen som tror at de bare kan komme innom og jobbe, men det er ikke det lenger, man stiller krav, og det er mye mindre bemanning, så man skal være mye mer oppgående. – arbeidsgiver på sykehjem

Som denne lederen ved et sykehjem trakk fram, har de pårørende til beboerne ved sykehjemmene forventninger til behandlingen deres slektninger skal få. En kantineleder forklarte på sin side betydningen av å yte service også i kantinebransjen. Hun under-

streket at det var viktig «å komme på jobb hver dag og være blid og åpen – dette er jo et serviceyrke, hvor man er der for å bry seg om folk og være på plass. Folk gleder seg til lunsjen, og da går det ikke å komme inn til dét hengehuet».

Kravene arbeidsgiverne stiller, handlet på den ene siden om deltakernes holdninger og motivasjon og på den andre om krav til språkferdigheter, kunnskap og kompetanse. Samtidig er noe av hensikten med praksisoppholdet at deltakeren både skal få språktrening, praktisert det de har lært på kurs, og få økt kunnskap om arbeidslivet. Opp-læringen og veiledningen arbeidsgiverne gir praktikantene mens de er på arbeidsplassen, blir derfor et viktig premiss for utbyttet deltakeren får av å være i praksis. Arbeids-giverne forteller om ulike rutiner for opplæring og veiledning av praktikantene. Noen ga praktikantene opplæring ut fra opplæringsplaner for nye ansatte.

Vi har jo selv en opplæringsplan, en mal, som vi bruker i forhold til våre egne hvert fall. Ting som man skal gå gjennom. Og den er de jo veldig vant med, for den har de jo selv måttet gå igjennom. Og så har vi stort sett først et møte her med den som skal starte, og så pleier jeg å komme ut på arbeidsplassen første gang før de begynner sammen med dem, for å avtale med de hva de skal igjennom, hva som trengs og ikke.

En annen arbeidsgiver fortalte for eksempel at hun hadde en fast samtale hver fredag, for å både gi egne tilbakemeldinger og høre hvordan praktikanten opplevde praksis-oppholdet.

Jeg går jo på kjøkkenet og ser hvordan de jobber, de blir vist ting og hvordan de skal gjøre det. Men generelt praten med dem hver fredag er mer grundig, da spør jeg om de trives, er fornøyd, og om det er nye ting de har lyst til å prøve, for eksempel kaldt eller varmt kjøkken eller kaffebar. Derfor tar jeg en snakk hver fredag. Om det er noe de lurar på. Ofte mange spørsmål når man kommer inn på arbeidsplassen, og det er ikke alt man klarer å spørre om på første intervju.

Flere var opptatt av betydningen av veiledningen praktikantene fikk på arbeidsplassen. En leder ved et sykehjem forklarte at han opplever at «det hjelper ikke at du tar dem inn i praksis i to måneder og lar de være her, uten at de har en god veileder som kan dra de videre.» Flere av arbeidsgiverne understreket også at det var viktig å inkludere praktikantene i de faste rutiner og møter og personalsamlinger på arbeidsplassen. Som en arbeidsgiver uttrykte det: «De skal jo ikke bare komme som en slave, de skal jo oppleve hyggen og moroen også.» Andre ga mer uformell opplæring og hadde ikke så klare rutiner for oppfølging.

Utfordringer i samarbeidet mellom arbeidsgivere og kursleverandører

Én ting er de rutinene arbeidsgivere har for den faglige opplæringen og generelle opp-følgningen av praktikantene. Noe annet er hvordan arbeidsgivere møter utfordringer

underveis, utfordringer de i hovedsak knytter til det de opplever som manglende motivasjon hos praktikantene. Selv om arbeidsgiverne er tydelige på hvilke krav de stiller til praktikantene, opplever flere likevel at det oppstår problemer underveis, for eksempel at deltakerne ikke følger opp slik arbeidsgiver forventer. Arbeidsgiverne har ulike strategier for og erfaringer med å ta dette opp med deltakerne. Noen har gode erfaringer med å ta opp dette og opplever at praktikantene da «tar seg sammen». En kantineleder mente det var viktig å være direkte.

Hvis du skal være hos meg, må du jobbe, jeg vil ikke ha folk som driver dank. Jeg sier at dette er en mulighet for å få arbeid, men hvis det er det du vil ha, så må du skjerpe deg litt. Ellers er det ikke noen vits. Så det funker bra å si fra. Men klart du må si fra på en måte så de skjønner det. Du må si det på den harde måte. De fleste blir bedre. Det blir en tankevekker for dem. De skjønner kanskje at hvis de skal ha en mulighet, så må de ta seg sammen. Jeg opplever at alle gjør dette. Og det er viktig å fortelle dem det at da får de en god attest når de skal ut og søke jobb etterpå. Og alle sammen har tatt seg sammen.

Andre igjen forteller at de også prøver å være tydelige på hvilke krav de stiller, men at de i liten grad opplever at dette påvirker deltakernes adferd. Flere uttrykker frustrasjon over at hvis deltakerne ikke er motivert, hvorfor har de da ikke vært silt ut tidligere. Flere av arbeidsgiverne fortalte at det var viktig for dem at de hadde mulighet til å avbryte praksisavtalen umiddelbart, dersom de opplevde at deltakeren ikke passet eller fulgte opp.

Det er sann at vi kan løse avtalen på dagen. Det er aldri noe harde avtaler, vi blir bare enige om en to–tre måneders periode. Og hvis vedkommende er mye borte, så er det jo ikke noe interessant, og det er jo en veldig dyrebart plass for det er ikke så lett å få praksisplass, og da er det ikke noe vits at noen som ikke er motivert, opptar en sann plass. Så derfor [er det] fint at det går an å løse opp de avtalene når vi ser at det ikke virker i praksis. Og sann sett så gjør [kursleverandørene] det lett for oss å ta inn praktikanter. – kantineleder.

Denne arbeidsgiveren hadde ikke opplevd å måtte løse noen fra avtalen, men understreket at det å vite at det var mulig å avbryte avtalen, gjorde det lettere å ta inn praktikanter. Noen poengterte at det at de kunne bryte avtalen, også kunne virke skjerpende på praktikanten i den forstand at de vet at dette kan bli konsekvensen hvis de ikke følger opp.

Kursleverandørene vektla tett oppfølging av deltakerne mens de er i praksis, som viktig, blant annet for å sikre at arbeidsgiver tar sin del av ansvaret, og de fortalte at de besøker deltakerne hos arbeidsgiver i løpet av praksisperioden. Alle deltakerne vi intervjuet i praksis, fortalte at de hadde fått besøk av kursleverandør på praksisplassen, de fleste én gang. Arbeidsgiverne, som snakker mer generelt på grunnlag av samarbeid med flere kursleverandører, har mer blandede erfaringer med hvor godt de opplever at

kursleverandør følger opp både deltakerne og dem selv som arbeidsgivere. De forteller at i noen tilfeller har de tett og god kontakt med kursleverandør, mens i andre kommer ikke kursleverandør på besøk i det hele tatt. Flere etterlyste tettere oppfølging fra kursleverandør, i form av mer regelmessige møter. En arbeidsgiver sa at «vi savner vel litt initiativ fra de ulike lærerne». Hun foreslo at de kunne laget en plan «og satt opp noen møtedatoer, så både de var forpliktet til å komme og vi kunne snakke litt. Det har jeg sagt i mange år.» En annen arbeidsgiver foreslo at arbeidsgiverne burde blitt invitert ned til kursleverandør, så de kunne fortalt elevene hva sykehjemmet er, og hvilke krav og forventninger arbeidsgiverne har til dem. Ønsket om tettere kontakt med kursleverandør handler i dette tilfellet om å unngå umotiverte praktikanter gjennom tydeligere forventningsavklaring.

Betingelse # 4: Arbeidsgivere må ville og kunne tilby jobb

Uavhengig av kvaliteten på tiltakene er det til syvende og sist arbeidsgivere som rekrutterer. For at AMO-kursene skal kunne føre til arbeid, er det en nødvendig betingelse at det finnes en arbeidsgiver som er villig til å rekruttere kursdeltakerne. Mulighetene for overgang fra AMO-kurs til jobb avhenger i stor grad av hvor godt kurskonseptene er tilpasset bransjene og kravene for å ansette i den bransjen kurset retter seg mot. Vi kan skille mellom tre overordnede forhold som er av betydning her.

For det første må det være et behov på arbeidsmarkedet, altså etterspørsel etter arbeidskraft i de aktuelle bransjene kursene gir opplæring i. Som vi har sett, er dette tilfellet både i kafé- og kantine- og pleie- og omsorgsbransjen, og flere av arbeidsgiverne sier de bruker praksisordningen som en rekrutteringskanal for å skaffe ny arbeidskraft. Men vi har også sett at noen av arbeidsgiverne forteller om stor pågang fra deltakere fra samme kurs. Kursvolumene må selvsagt tilpasses etterspørselen i den aktuelle bransjen, samtidig som det kan være fornuftig å forsøke å unngå at alle deltakerne henvender seg til de samme arbeidsgiverne.

For det andre må arbeidsgiverne ha mulighet til å ansette deltakerne ut fra den kompetansen de får fra kursene. Arbeidsgiverne stiller både formelle og uformelle krav for å ansette, og kurskonsepter og NAV-kontorenes matching av deltakere og kurs bør være på en sann måte at deltakerne gjennom kurset kan få en opplæring som gjør at de er kvalifisert for den typen jobber kursene retter seg mot. En forutsetning for at arbeidsgiverne skal kunne ansette deltakerne etter avsluttet kurs, er at de oppfatter deltakeren som egnet til å gjennomføre arbeidsoppgavene ved arbeidsplassen. Flere av arbeidsgiverne vi har intervjuet i både kantiner og på sykehjem, forteller at det er stor variasjon blant praktikantene de mottar, med hensyn til egnethet og motivasjon, og

dermed vil også mulighetene arbeidsgiver har til å kunne ansette dem, variere. Som vi har sett, er det forskjeller mellom bransjene når det gjelder hvilke formelle krav som stilles til ansettelse. I kantinebransjen er det ingen formelle krav til arbeidsgivere for å ansette, og det er dermed mulig for deltakere å få fast jobb gjennom kurset. Arbeidsgiverne ved sykehjem forteller på sin side at krav i Sykehjemsetaten i Oslo kommune, både til språkferdigheter og fagutdanning, legger klare begrensninger på hva slags arbeid kursdeltakerne kan få med bakgrunn i bare pleie- og omsorgskurset. Flere arbeidsgivere forteller at de ikke klarer å fylle vaktlistene sine med ansatte med fagutdanning, og at de bruker praksisplassordningen for å rekruttere pleieassistenter for å fylle hullene i vaktlistene. Kompetansen deltakerne får gjennom pleie- og omsorgskurset, møter således et behov på arbeidsmarkedet, men arbeidsmulighetene er likevel klart begrensede.

For det tredje må arbeidsgiverne være interessert i å ansette deltakere fra AMO-kurs. Som vi har sett, er det klare forskjeller i arbeidsgiveres motiver for bruk av praksisplassordningen og i deres innstilling til å ansette deltakere fra denne typen tiltak. Dette stemmer godt overens med funn fra prosjektets modul to. Gode kursleverandører er klar over denne problematikken og bestreber seg på å finne arbeidsgivere som har seriøse rekrutteringsplaner. Arbeidsgivere som er storforbrukere av praksisplassdeltakere, kan likevel være nyttige kontakter for kursleverandører som strever med å finne et tilstrekkelig antall praksisplasser til sine deltakere. De er vesentlig mindre nyttige kontakter for deltakerne.

Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett på de ulike fasene deltakere på AMO-kurs går gjennom: innsøking til kurs ved et NAV-kontor, opplæring hos kursleverandør og praksis hos arbeidsgivere. I hver av disse fasene er det flere betingelser som må være til stede for at AMO-kurs med praksis skal hjelpe deltakerne over i jobb.

For det første må deltakeren begynne på kurs. Innsøking til kurs skjer ved deltakerens lokale NAV-kontor, men våre funn viser at det er stor variasjon i hva slags informasjon deltakerne får om AMO-kurstilbudet. Dette gir seg utslag i en skjev tilgang til kursene og en sammensatt deltakergruppe. På den ene siden finner vi deltakere som ønsker å gå på kurs, og som selv har tatt initiativ til å delta. Våre informanter har enten hørt om kursene via egne nettverk eller aktivt innhentet informasjon og deretter bedt NAV om å få delta. På den andre siden finner vi at noen av deltakerne på kurs ikke nødvendigvis ønsker å delta, men likevel gjør det for å motta dagpenger fra NAV. Deltakernes motivasjon utgjør naturlig nok et viktig utgangspunkt for hvorvidt kursene lykkes med å hjelpe deltakerne i jobb, men motivasjon kan også endre seg underveis i kursforløpet. Det er saksbehandlerne ved NAV-kontorene som søker deltakerne inn til kurs, men det

er ikke dem som avgjør om de får plass. Noen kurs er det stor pågang på, og deltakerne som prioriteres, velges ut fra ulike kriterier. Saksbehandlerne i NAV forteller at det er en utfordring at de kun kan søke deltakere inn på ett kurs av gangen, og at dette kan medføre at noen brukere mister motivasjonen til å delta på tiltak. Som vi har sett, legger stort arbeidspress på saksbehandlerne ved de lokale NAV-kontorene begrensninger for deres muligheter for å kartlegge og informere deltakerne om relevante tilbud. Vi kommer nærmere inn på dette også i neste kapittel.

For det andre er intensjonen med AMO-kursene vi har sett på, at kursene gjennom bransjerelatert fagopplæring skal bidra til å øke deltakernes kvalifikasjoner og muligheter for å komme i jobb. Det er kursleverandør som har ansvaret for å tilby denne opplæringen. Tilbakemeldinger fra arbeidsgiverne er at opplæringen er nyttig og gir deltakerne et bedre utgangspunkt for å sette seg inn i arbeidsoppgavene de skal utføre, men våre informanter legger større vekt på deltakernes evne til å ta til seg opplæringen de får på arbeidstedet. Deltakerne vi intervjuet, har delte meninger om relevansen og nivået på opplæringen. Flere vektla muligheten for å praktisere norsk som viktig. Relevansen av fagopplæringen ser ut til å i stor grad være avhengig av deltakernes tidligere kvalifikasjoner. Vårt inntrykk fra de to kursene vi har sett på, er at opplæringen er av god kvalitet og relevant for de arbeidsoppgaver som deltakerne er ment å utføre. Deltakerne får med andre ord kvalifisering gjennom kurset, spørsmålet er i hvilken grad de har behov for dette, og hvilken betydning denne kvalifiseringen har for at deltakerne kommer i jobb.

For det tredje utgjør praksisoppholdet for deltakere på denne typen AMO-kurs en viktig del av tiltaket. Både NAV og kursleverandører forteller at flertallet av deltakerne som får jobb, kommer i arbeid enten hos arbeidsgiver de har vært i praksis hos, eller via denne arbeidsgiverens nettverk. Utvalg av arbeidsgivere som ønsker å bruke praksisordningen til å rekruttere ny arbeidskraft, framstår derfor som et av de viktigste grepene for god bruk av ordningen. Våre intervjuer med arbeidsgiverne viser at de har ulike motivasjoner for å bruke praksisordningen: På den ene siden forklarer de motivasjonen med samfunnsansvar og ønske om å hjelpe andre. På den andre siden forteller de at ordningen også er gunstig for dem selv på ulike måter. Praksisordningen gir tilgang på gratis arbeidskraft, og alle arbeidsgiverne vi intervjuet, framhever at mange av praktikantene er en ressurs og bidrar som en avlastning på arbeidsplassen. Noen er også opptatt av at praktikantene bidrar med viktige perspektiver og gir arbeidsgiverne muligheter for å lære bort / undervise i faget sitt. Her kan det være mer eller mindre sammenfall mellom arbeidsgivernes og deltakernes utbytte av ordningen. Av størst betydning ser det ut til å være at arbeidsgiverne også benytter seg av praksisordningen som en måte å rekruttere nye ansatte på. Flertallet av dem vi intervjuet, sa at for dem var dette viktig, men det var stor variasjon i hvor mange av praktikantene de sa de hadde mulighet til å ansette. Arbeidsgiver har også ansvar for opplæring av deltakerne på praksisplassen, og vårt inntrykk er at det er stor variasjon i hvor tett oppfølging og

hva slags opplæring arbeidsgiverne tilbyr. Tilbakemeldinger fra både arbeidsgivere og deltakere er at mange får noen dagers opplæring og deretter i stor grad utfører vanlige arbeidsoppgaver. Det framstår desto viktigere at kursleverandører og NAV bruker arbeidsgivere som i det minste er villige til å ansette deltakere fra denne typen tiltak. Deltakernes tilbakemeldinger er at kontakten med en arbeidsgiver som er villig til å ansette, er den viktigste delen av kurset for dem. Utbyttet deltakerne får fra praksisoppholdet, er derfor i stor grad avhengig av det vi har vist til som betingelse fire: at arbeidsgiverne må ville og kunne ansette deltakere. Dette forutsetter at kurskonseptet er tilpasset behov på arbeidsmarkedet, at deltakerne må møte både formelle og uformelle krav til ansettelse, og at arbeidsgiverne må være åpne for å ansette personer som møter disse kravene.

Kursdeltakernes eventuelle overgang til jobb blir et resultat av kombinasjonen av egenskaper ved deltakeren – som deres kompetanse og hvilke strategier de selv har for å søke jobb – og av hvilken bistand de får fra NAV, kursleverandører og arbeidsgiverne hvor de er i praksis. Som vi har sett, er det store variasjoner her, både blant deltakerne, i tjenestetilbudet fra NAV og blant kursleverandører og arbeidsgivere.

Kapittel 4 Individ eller system?

Ulike typer barrierer

I dette kapitlet ser vi på nærmere på noen av barrierene mot at AMO-kurs skal fungere etter hensikten om å hjelpe deltakerne over i jobb. Disse barrierene gjelder ikke bare innvandrere på AMO-kurs, de vil også kunne være relevante for NAVs arbeid med andre grupper. Først ser vi på hvordan fortellinger om deltakernes motivasjon kan virke som en barriere, ved at de retter søkelyset mot egenskaper ved deltakerne i stedet for å se på de underliggende problemene. Deretter konsentrerer vi oss om strukturelle barrierer knyttet til kvaliteten på og organiseringen av AMO-kurstilbudet.

Fortellinger om motivasjon

I intervjuene vi har gjort i dette prosjektet, går spørsmålet om deltakernes motivasjon igjen som tema både hos NAV, kursleverandører og ikke minst arbeidsgiverne. Det er også noe deltakerne selv tar opp på ulike måter. Men hva er egentlig motivasjon, hvilken betydning har det å være motivert for å komme i jobb, og hva vet vi egentlig om «de som ikke vil»? To fortellinger går igjen – en om de motiverte, en annen om dem som ikke vil. Både NAV, kursleverandører, arbeidsgivere og deltakere tar på ulike måter del i gjenfortellingen av disse til dels stereotype framstillingene, som i noen tilfeller viser til AMO-kursdeltakere spesielt og i andre tilfeller til innvandrere mer generelt. Begge fortellingene vektlegger visse ting og utelukker andre. Når vi analyserer de ulike aktørenes framstillinger i sammenheng, ser vi for det første at de har til dels ulike oppfatninger om hva som ligger i det å være motivert, og for det andre at det er en fare for at vektlegging av motivasjon kan gå på bekostning av andre forhold som er av større betydning for å komme i jobb.

Den ene framstillingen av deltakerne er at «mange er kjempemotivert». Arbeidsgivere og kursleverandører sier at «det er utrolig mange flinke folk», og at «det er utrolig hva de får til». Undersøkelser blant ansatte i NAV viser også at saksbehandlere i stor grad oppfatter brukerne som motivert. Djuve og Tronstad (2011) finner at syv av ti ansatte i NAV er helt eller delvis enige i at de fleste brukerne med ikke-vestlig bakgrunn er svært motivert for å finne arbeid. Også vår opplevelse av å intervju inn-

vandrere i kvalifiseringstiltak, både i dette prosjektet og andre¹⁴, er at mange har et svært sterkt ønske om å komme i jobb. Flertallet av dem som stiller til intervju i denne typen undersøkelser, er nettopp motivert. Deltakere vi har intervjuet, uttrykker motivasjonen sin for å komme i jobb på ulike måter. Én måte er ved å fortelle om *årsaker til* at de ønsker å jobbe. Forklaringer som går igjen, er ønske om å delta i samfunnet, betale skatt, praktisere norsk og ha kontakt med nordmenn. Mange forklarer motivasjonen for å jobbe med at de har svært dårlig økonomi, og flere sier at de ønsker å jobbe framfor å motta for eksempel sosialhjelp. I tidligere prosjekter har vi også intervjuet deltakere i kvalifiseringsprogrammet og introduksjonsprogrammet for flyktninger¹⁵ som også oppgir krav om jobb for å få familiejenforening som noe som gjør det svært preserende for dem å komme i arbeid.

En annen måte mange uttrykker motivasjon for å jobbe på, er gjennom å fortelle om ulike *strategier* de har prøvd for å få jobb, og om *hva slags jobber de er villige til å ta*. Mange er opptatt av at de ikke stiller høye krav til hva slags type jobb de kan ta, og underbygger dette ved å forklare at jobbene de prøver å få, er vaskejobb, assistent i barnehage, jobb i butikk eller kantine. Samtidig som mange uttrykker sterk motivasjon for å jobbe, forteller de fleste om store problemer med å komme i jobb. Mange forteller at de har søkt jobb aktivt i lang tid, og en del har også vært i flere tiltak og praksisplasser, uten at dette har ført videre.

I intervjuer med kursleverandører og saksbehandlere ved NAV-kontor finner vi mange eksempler på stor optimisme knyttet til at deltakelse på tiltak i seg selv skal øke deltakernes motivasjon. En av saksbehandlerne vi intervjuet, svarte følgende på spørsmål om hva som er de gode erfaringene fra AMO-kurs:

Ja, altså fra AMO-kurs – ja, det [er] jo mye vi har gode erfaringer med, og det meste er jo – vi merker det på de som ikke har vært i arbeidslivet før, at de får en all right start, tilvenning til arbeidslivet, og det er jo veldig tilrettelagt. Så hvis man skal hjelpe folk ut i jobb, da, eller kvalifisering i yrkeslivet – kursene hjelper jo mange til å bli motivert. De fleste er veldig motivert etter kurs selv om det ikke har ført til jobb.

Saksbehandleren legger videre til at «selvfølgelig hvis de kommer i arbeid, er jo det veldig bra, men det er jo ikke sånn alltid, dessverre.» Denne saksbehandleren opplever likevel kursene som bra:

Ja, jeg vil si de er bra. Mange kvalifiserer til jobb, og hvis ikke, så har mange behov for et sted å begynne, å ha et sted å jobbe, at det motiverer veldig selv om det ikke fører til arbeid. Det er mange som ikke ønsker å gå tilbake til en passiv tilværelse

¹⁴ Igjen viser vi til studier vi har referert til tidligere i rapporten, som Djuve 2007, Kavli, Nielsen og Sandbæk 2011, Sandbæk 2011, Djuve et al. 2011.

¹⁵ Djuve, Kavli & Hagelund 2011; Djuve et al. 2011.

etterpå. Så det motiverer jo. [*Hva er det som motiverer?*] Nei, det er jo dette med at de føler at de utvikler seg, og mange har vært hjemmeværende lenge, og rett og slett veldig positiv opplevelse av å være ute i aktivitet da. Det er hvert fall inntrykk jeg har fått av å snakke med dem vi har fått ut i AMO-kurs én gang, at de ofte er mer på, for å få mer aktivitet, de kommer ofte fort tilbake for å få mer kurs og ikke gå tilbake til å være hjemme. Så de som mest vil ut, er de som har vært på noe tidligere.

Som det kommer fram av sitatet, forklarer saksbehandleren at det å være i aktivitet oppleves som positivt av mange av deltakerne, og at flere kommer tilbake for å få mer kurs, da de ikke vil gå tilbake til å være hjemme. Spørsmålet er hvor lenge det er mulig å holde denne motivasjonen oppe når de ikke får jobb. Deltakere vi har intervjuet, både i dette og tidligere prosjekter (Djuve 2007; Djuve et al. 2011), forteller at det å gå på gjentatte tiltak som ikke fører til arbeid, kan virke både demotiverende og krenkende.

Parallelt med fortellinger om hvor fint det er med motiverte deltakere, finner vi en annen fortelling om motivasjon som handler om «dem som ikke vil jobbe». Særlig arbeidsgiverne forteller at de mottar praktikanter som de opplever som lite motivert, og de vektlegger at det i mange tilfeller framstår som tydelig at deltakeren ikke selv ønsker å være i tiltak, men at de er der fordi det er et krav fra NAV for å motta dagpenger.

For nå har vi møtt noen i løpet av alle disse åra, og ja, det er selvfølgelig mange av dem som er i fast jobb, men veldig, veldig mange, er jeg sikker på, sitter fremdeles hjemme. Det tror jeg. Det tror jeg de vil også. Det er det som er problemet – det vi snakka litt om motivasjon. Veldig mange har ikke lyst til å jobbe, veldig mange har lyst til å få den lønnsgreia inn på kontoen og være hjemme. Det ser vi her altså – og det går på motivasjon. Vi har noen som er *kjempemotivert*, og de klarer det, det er utrolig hva de får til.

Denne arbeidsgiveren uttrykker en oppfatning av at mange stønadsmottakere ønsker å få økonomisk støtte fra staten framfor å jobbe. Han forteller at han i løpet av de årene han har tatt imot praktikanter både fra AMO-kurs og på ordinær praksis fra NAV, har møtt mange som han oppfatter som lite motivert. I sitatet over beskriver arbeidsgiveren manglende motivasjon som et uttrykk for moralsk svikt hos individene. Manglende motivasjon kan imidlertid ha mange årsaker. Det er behov for mer kunnskap om «dem som ikke vil». Hva tenker de om de ulike mulighetene de har, og hvorfor vurderer de da situasjonen sin slik de gjør? I hvilken grad tas spørsmål om hva slags arbeids- og lønnsforhold deltakerne eventuelt kan få, inn i diskusjonen om motivasjon for å jobbe? Og i hvilken grad diskuteres betydningen av kvaliteten på tiltakene og sannsynligheten for at de hjelper deltakerne ut i jobb, når det gjelder deltakernes motivasjon for å gå på tiltak?

En annen type fortelling om deltakernes manglende motivasjon for å jobbe handler om deres motiver for å ønske å gå på tiltak. En saksbehandler ved et annet NAV-kontor

var skeptisk til at en del brukere går på mange kurs uten at det fører til arbeid. Han fortalte at ved hans lokalkontor snakket de om denne gruppa som «kurs-shoppere». Begrepet, slik han forklarte det, viser til brukere hvis mål er å delta på kurs, men ikke nødvendigvis komme i arbeid.

Hvert fall noe vi snakker om her, at vi må ta hensyn til hvor mange kurs de har hatt tidligere, når vi vurderer nye tiltak, at det er jobb som er målet. For det er en del brukere, da, som hopper fra kurs til kurs og gjerne tar først truckførerbevis og så barnehage etterpå, som ikke har en strak linje. Det kan sikkert være riktig i visse tilfeller, men jeg tror det er for mange som hopper fra bransje til bransje uten å ha et klart mål om opphold.

Denne saksbehandleren uttrykker videre at det å gå på tiltak kan være lukrativt for noen:

Det er særlig de brukerne som ikke har noen andre livsoppholdsytelser, som får individstønad, hvis de ikke har dagpenger eller arbeidsavklaringspenger. Når de deltar på tiltak, får de livsopphold, og da er det lukrativt å delta i tiltak, så da blir tiltak mer målet enn arbeid.

Det er god grunn til å være kritisk til at enkelte brukere deltar på AMO-kurs etter AMO-kurs uten at dette fører til jobb. Det er imidlertid flere mulige forklaringer på hvorfor noen deltar på kurs etter kurs, og på hvorfor kursene ikke fører folk ut i jobb. Betegnelsen «kurs-shoppere» og påstanden om at det for noen er lukrativt å delta i tiltak, er en framstilling som igjen retter søkelyset mot egenskaper ved brukeren, i stedet for å stille spørsmål ved systemet. Intervjuer vi har gjort med brukere, om deres opplevelse av møtet med NAV og deres vurderinger av egen situasjon gir alternative forklaringer til den typen oppfatninger som begge saksbehandlerne gir uttrykk for ovenfor.

Vi møtte for eksempel flere deltakere som uttrykte dyp fortvilelse over ikke å finne jobb. En av dem viste oss i siste intervju en utskrift fra sitt lokale NAV-kontor over seks tidligere AMO-kurs han har gått på, og forteller også at han er bekymret for hva som skal skje hvis han ikke snart får jobb, fordi NAV har fortalt ham at han ikke får gå på flere kurs etter dette. På spørsmål om hvorfor han ønsker flere kurs, svarer han:

Jeg går på kurs for å lære, og jeg får lønn, og så håper jeg å få jobb. Hvis ikke går jeg på annet kurs, som går en annen vei. Jeg prøver å få jobb gjennom forskjellige kurs, men jeg kan ikke finne vei. Og kurset er ferdig, etterpå går jeg tilbake. På kurset har jeg en god følelse, men etter det er slutt, er jeg tilbake igjen. Og jeg går tilbake til NAV, og de sier du har nok kurs, det er ikke mer kurs til deg. Og jeg sier vær så snill, jeg kan gå på jobbkurs, jeg trenger å spise, leve. Og hun sier ok. Men jeg kjenner jobbsøk, jeg kjenner jobbsøk godt.

Som det kommer fram fra sitatet, sier mannen at grunnen til at han har gått på kurs, er at han har håpet at dette skal hjelpe han ut i jobb. Han forklarer videre at grunnen til at han også nå ønsker nytt kurs, er at han oppfatter at han er avhengig av individstøtaden som følger av kurset, for at han og familien skal klare seg. Mannen forteller om svært trange økonomiske rammer og at familien på tre lever på cirka 10 000 kroner i måneden.¹⁶ Mannen snakker om uforutsigbarhet, at han har dårlig råd, og at situasjonen tærer mer og mer på han. For han oppleves det på ingen måte lukrativt å gå på tiltak. Og i den grad andre deltakere på AMO-kurs oppfatter det som lukrativt å gå på kurs etter kurs, må dette analyseres i lys av hvilke alternativer de har for enten inntekt eller å være i en meningsfull sosial aktivitet. Framstillingen av enkelte deltakere som «kursshoppere» kan analyseres som en type fortelling hvor vektleggingen av deltakernes motiver tar oppmerksomheten fra NAV-kontorenes ansvar for å veilede brukerne i å ta et kvalifiseringstilbud som kan hjelpe dem videre til jobb. Når saksbehandleren vi siterer ovenfor, sier at en del brukere «hopper fra kurs til kurs uten at det er en strak linje», reiser dette spørsmål ved NAV-kontorenes tilbud til og veiledning av arbeidssøkere.

Det er åpenbart ikke slik at det å være motivert er en tilstrekkelig betingelse for å klare å få jobb. Vi sitter igjen med inntrykket av at de ulike fortellingene om motivasjon, både når man snakker om dem som er motivert, og når man snakker om dem som ikke vil jobbe, tar fokus vekk fra strukturelle forhold, som muligheter for innvandrere på arbeidsmarkedet, diskriminering og kvaliteten på ulike kvalifiseringstiltak som er ment å få arbeidssøkere i jobb. De kan også dekke over for det faktum at en del, til tross for at de har lyst på jobb, likevel har manglende kvalifikasjoner og kompetanse for å få jobb. Arbeidsgiverne forteller for eksempel om flere praksisplassdeltakere som er kjempemotivert, og hvor de har prøvd å tilby dem ulike arbeidsoppgaver, men opplever at praksisplassdeltakerne ikke klarer å møte kravene de stiller, for eksempel til norskferdigheter. Også fortellingen om at tiltak i seg selv virker motiverende, kan bidra til mindre oppmerksomhet på hvorvidt de aktuelle kursene egentlig er egnet til å hjelpe deltakerne over i jobb. Samtidig framstår det som et reelt problem for NAV, kursleverandører og arbeidsgivere at en del av deltakerne ikke ønsker å gå på kurs eller å komme i jobb. Motivasjon er samtidig ikke statisk, og deltakelse på gode og relevante kurs kan i seg selv bidra til å øke motivasjon. Feil kurs, lange ventetider, uforutsigbarhet i innsøkningsprosessen og gjentatte kurs som ikke fører til ønsket resultat, vil kunne ha motsatt effekt. Det framstår som viktig med mer kunnskap om alternative tilbud og arbeidsmetoder for å unngå slike forløp samt om hensiktsmessigheten av å bruke AMO-kurs med praksis også til personer som absolutt ikke ønsker å delta.

¹⁶ Mannen forklarer at han får 6000 kroner i individstønad fra NAV for å gå på kurs og 4200 i kontantstøtte pluss 300 kroner i barnetrygd. Han betaler 3500 i husleie og 500 i månedlige transportutgifter.

Barrierer på systemnivå

I løpet av dette og tidligere prosjekter har vi intervjuet en rekke svært dyktige medarbeidere i NAV og hos kursleverandører samt ivrige og motiverte deltakere på kurs. Likevel ser vi altså at overgangen til arbeid ikke er så stor som man kunne ønske. Årsakene til dette er sammensatte. Noen deltakere har mye større kvalifiseringsbehov enn det et kurs eller tre er i stand til å tilby. Noen arbeidsgivere diskriminerer systematisk søkere med minoritetsbakgrunn (Rogstad & Midtbøen 2012). **Tilgjengelig tid og ressurser** i NAV legger klare begrensninger på hvor grundig det er mulig å følge opp den enkelte arbeidssøker. I tillegg er det forhold knyttet til arbeidsdeling og organisering av tjenestene til arbeidssøkende som kan være til hinder for tjenesteforbedring. Det er dette siste temaet som behandles i dette avsnittet. Nedenfor følger en beskrivelse av de barrierene som vi har identifisert gjennom intervjuer med deltakere, NAV-ansatte, kursleverandører og arbeidsgivere, samt funn fra tidligere moduler i prosjektet.

Tilgangen på tilpassede kurs for målgruppa

Den overordnede forutsetningen for at AMO-kursene skal fungere etter hensikten om å hjelpe deltakerne over i jobb, er at kurstilbudet matcher det kompetansemessige utgangspunktet og behovet hos den enkelte deltaker med tanke på etterspørselen i arbeidsmarkedet. Ett av hovedfunnene til Djuve og Tronstad (2011) er at det er langt vanskeligere å finne egnede AMO-kurs for innvandrere enn for brukere uten innvandrerbakgrunn. Åtte av ti saksbehandlere i NAV syns det er vanskeligere å finne kurs som passer for ikke-vestlige innvandrere med dårlige norskkunnskaper. De konkluderer med at kurstilbudet ikke ser ut til å være godt tilpasset realitetene når det gjelder brukergruppas sammensetning (ibid.). En av saksbehandlerne vi intervjuet i NAV, sier at den største utfordringen med å gi gode tilbud til personer med innvandrerbakgrunn handler om deltakernes norsksferdigheter:

Personer med innvandrerbakgrunn er en veldig sammensatt gruppe, og det er mange innenfor den gruppa som ikke krever noe mer oppfølging eller noe annet enn andre etnisk norske, for å si det sånn. Det med norsk, er et stort tema. Norskopplæring. Det er kanskje den største utfordringen med innvandrerbefolkningen, et stort skille på de som kan norsk, og de som ikke kan norsk, noe helt annet å rekruttere de for en arbeidsgiver også. Det er jo en del som får jobber der norsk ikke er et krav, som jobber hos venner og bekjente, og det er greit, det er de som ikke får den muligheten, som det er vanskelig å formidle ut i arbeid.

Også i en studie av hvordan ansatte i kvalifiseringsprogrammet jobber overfor deltakere med innvandrerbakgrunn, kommer det fram at de ansatte savner mer relevante tiltak for denne gruppa (Djuve, Sandbæk & Lunde 2011). Saksbehandlerne etterlyser særlig tiltak

som kombinerer norskopplæring med arbeidspraksis. All den tid de ikke har tilgang på dette, blir de nødt til å bruke det kvalifiseringstilbudet de har til rådighet, så godt de kan. Djuve og Tronstad (2011) finner for eksempel at mange saksbehandlere i NAV bruker individuell praksisplass som et virkemiddel for norskopplæring. Overgang til ordinært arbeid vurderes ikke alltid som et realistisk utfall av en praksisplass, men saksbehandlerne vurderer likevel tiltaket som å kunne ha positive effekter på lengre sikt. Samtidig viser forskning at gjentatte praktiskplasser som ikke fører fram, kan oppleves som svært negativt fra deltakerhold, særlig når de opplever at arbeidsgiveren utnytter dem som gratis arbeidskraft (Djuve 2007, Djuve et al. 2011). Dette bekreftes også av intervjuer vi har gjort i dette prosjektet, som gjengitt i kapittel 2.

Flere av arbeidsgiverne vi har intervjuet, sier at de opplever at mange i NAV sender deltakere på kurs for at de skal få språktrening. En arbeidsgiver ved et sykehjem fortalte at de også mottok praksisplassdeltakere på ordinær praksis via NAV, og sa at i mange tilfeller er hensikten å gi deltakerne norskopplæring, men at de i avtale med NAV må kalle det arbeidstrening med tett oppfølging på språk.

Men når vi får inn fra NAV, får vi ikke lov å kalle det norskopplæring, vi skal kalle det arbeidstrening. Så når vi skriver kontrakt, skriver vi arbeidstrening med tett oppfølging på språk. For det er det vi tar dem inn for [språktrening]. Veldig mange.

Han fortalte videre at også flere av deltakerne fra pleie- og omsorgskurset snakket for dårlig norsk til å ha mulighet for å komme i jobb.

Klart noen [av deltakerne fra pleie- og omsorgskurset] snakker glitrende norsk, mens andre har nok mye igjen. Så det går veldig mye på den kombinasjonen norsk og arbeidstrening. Målet er selvfølgelig at de skal få – enten klare å gå opp til norsk 3 som nå er kravet for å få jobb i Oslo kommune. Men veldig, veldig mange har langt fram. Det har dem.

En del innvandrere har rett til et visst antall timer gratis norskopplæring i kommunal regi (i hovedsak flyktninger og familiegjennforente med disse eller med norske borgere/personer med bosettingstillatelse). EU/EØS-innvandrere og personer som fikk oppholdstillatelse før 1.11.2005, har ikke krav på gratis norskopplæring. NAV møter mange brukere som har behov for mer norskopplæring for å kunne klare å komme i jobb. Mange av disse vil ikke ha krav på kommunal norskopplæring. For at disse brukerne skal kunne gjøre seg nytte av NAVs tilbud, må derfor disse tilbudene tilrettelegges for deltakere med svake norskferdigheter. Det er vanskelig å se for seg at disse brukerne skal kunne komme over i arbeid uten at de får tiltak som bidrar til å bedre norskferdighetene deres, enten dette er ordinær norskopplæring eller andre former for språkstøttende tiltak.

Samarbeid og arbeidsfordeling mellom NAV tiltak og NAV-kontorene

Våre data tyder på at det er et betydelig rom for forbedret kommunikasjon mellom NAV tiltak og NAV-kontorene om AMO-kurstilbudet. NAV tiltak har det overordede ansvaret for kurskonseptene og for å informere NAV-kontorene om disse, mens det er saksbehandlere ved NAV-kontorene som møter brukerne og har ansvaret for å formidle dem til best mulig tiltak. En saksbehandler stilte spørsmål om i hvilken grad det er behov på jobbmarkedet som klarer å fange opp antallet deltakere som går på AMO-kurs.

Når vi ser at det er mange kurs av samme type over kort tid hvor vi fyller opp kursene bra, så har vi mange personer med samme kompetanse ut i samme jobbmarked hvor antall stillinger ikke er så høyt. Så kurset og praksis kan være bra, men det er ikke behov for den typen arbeidskraft. Men dette er vel den typen ting NAV tiltak tar hensyn til når de bestemmer hvilke typer kurs som skal igangsettes. Men interessant spørsmål. Stående spøk om at hele [bydelen] har truckførerbevis. Man har kanskje gitt truckførerbevis til litt vel mange.

Saksbehandleren sier videre at han oppfatter at dette er NAV tiltaks ansvar, og at han regner med at de har oversikt over samsvaret mellom kurstilbud og etterspørsel på arbeidsmarkedet:

NAV tiltak måler jo hvor mange som går over til arbeid etter hvert kurs, og det tar de vel hensyn til når de bestemmer hvilke kurs de skal fortsette med, og hvilke de ikke skal ha så mange av, så jeg tenker at de har ansvar. Men jeg tenker at også saksbehandlere her gjør seg tanker om å søke inn deltakere til kurs som de har dårlige erfaringer med – for eksempel på regnskapsmedarbeiderkurs som det har vært mange av over lengre tid. Og tradisjonelt har vi veldig høyt innsøk der, men om det betyr at folk kommer ut i arbeid med det kurset, det har jeg ikke oversikt over. Men jeg har mistanke om at det er lovlig mange personer som har fått det kurset i forhold til hva markedet etterspør. For det er veldig hard konkurranse innenfor det markedet, og mange som utdanner seg innenfor det feltet.

Som det kommer fram i sitatene, **gjør denne saksbehandleren i NAV seg mange refleksjoner om relevansen av AMO-kursene.** For det første stiller han spørsmål om at det ved noen av kursene ser ut til å være et mye høyere innsøk enn hva arbeidsmarkedet kan fange opp. For det andre peker han på at i noen tilfeller gir AMO-kurs kvalifisering innenfor bransjer hvor deltakerne skal konkurrere om jobber med andre som har høyere utdanning. Saksbehandleren sier innledningsvis at det er NAV tiltak som måler resultatene fra kursene. Som vi beskriver i kapittel 3, har NAV tiltak rutiner på plass for å informere NAV-kontorene om kurstilbudet, men våre informanter ved NAV-kontor i Oslo forteller at de har begrenset kjennskap til kurstilbudet, og de vet lite eller ingenting om resultatene fra kursene. På spørsmål om saksbehandlerne i NAV ikke får informasjon om overgangen til arbeid fra kurs, svarer denne saksbehandleren:

Skal ikke si vi ikke får det, men jeg tror den informasjonen kunne vært bedre. Vi får det, men det kan være jeg ikke kjenner informasjonen bedre, men den kunne sikkert vært tydeliggjort bedre. Men – sånn jeg ser det, så vil jo det kurstilbudet som finnes, være en refleksjon av hva arbeidsmarkedet etterspør, hvert fall så *bør* det jo være, det er jo på en måte [NAV tiltaks] svar på hvilke kurs vi bør søke inn på, det er jo de kursene de setter opp.

Saksbehandleren sier videre at han «har inntrykk av at NAV tiltak gjør en god jobb». Som vi også beskriver i kapittel 3, sier NAV tiltak at de etterspør mer tilbakemeldinger fra saksbehandlere ved de ulike NAV-kontorene om deres erfaringer med kurstilbudet. De forteller også at de i begrenset omfang får tilbakemeldinger på dette. Sitatene over tyder på at saksbehandlere ved NAV-kontorene formidler brukere til tiltak som de likevel har manglende tro på at virker. Den typen refleksjoner saksbehandleren ovenfor gir uttrykk for, virker viktige for å kvalitetssikre kurstilbudet, og kommunikasjonen mellom NAV tiltak og NAV-kontorene om disse spørsmålene framstår som avgjørende for et best mulig tilbud.

Systemet for innsøking av deltakere på kurs virker også i en del tilfeller som en barriere mot rask og individuelt tilpasset formidling til kurs. Saksbehandlerne peker særlig på at det er problematisk at de kun kan søke inn deltakerne på ett kurs av gangen. For de som får avslag, kan ventetiden dermed bli lang før man får søkt dem inn på et nytt kurs, og selv da er det usikkert om de kommer med.

Veiledning og matching ved NAV-kontorene

Saksbehandlere i NAV står overfor store og viktige arbeidsoppgaver med å formidle arbeidsledige ut i jobb. Som vi har sett, møter de en svært sammensatt gruppe. Endringer i brukergruppa stiller nye krav til kunnskap blant offentlige ansatte om hvordan det er best å møte disse personene. Mulighetene til å gi den enkelte deltakeren et godt tilbud kompliseres ytterligere av at mange brukere snakker lite norsk, mens kursporteføljen i mindre grad tilbyr kvalifiseringstilbud tilpasset denne målgruppa.

Kompetanse blant saksbehandlere ved NAV-kontorene om brukerne og om kvalifiseringstilbudet er en viktig forutsetning for at ordningen skal fungere. Djuve og Tronstad (2011) finner at saksbehandlerne i NAV legger stor vekt på brukernes egne ønsker når de søker deltakere til kurs. Det er interessant at de rangerer deltakerens ønsker som viktigere enn både norskferdigheter, sammenheng med tidligere kurs og praksis og tidligere arbeidserfaring og utdanningsbakgrunn. Vektleggingen av at kvalifiseringstiltak skal velges ut fra brukeres motivasjon, og betydningen som tillegges at brukeren skal «eie sitt program», er også et sentralt funn i Djuve, Sandbæk og Lundes (2011) studie av innvandrere i kvalifiseringsprogrammet. Problemet er at det å la folk selv velge ut fra hva de har lyst til, kan gjøre at det blir lite sammenheng

mellom kurset de havner på, og tidligere kurs, utdanning og arbeidserfaring, og at for mange får samme type kompetanse, uten at arbeidsmarkedet kan ta unna så mange. Tilrettelegging for brukerens preferanser kan med andre ord komme i konflikt med deres ønske om å komme inn på arbeidsmarkedet.

En forutsetning for god kartlegging og veiledning av brukerne er at saksbehandlerne har tid til disse oppgavene. Stort arbeidspress utgjør et viktig hinder for å kunne bistå brukere med innvandringsbakgrunn på en bedre måte. I en situasjon hvor saksbehandlerne har ansvar for å veilede opptil 200–300 brukere, sier det seg selv at det er liten tid for individuell veiledning. Saksbehandlerne vi har intervjuet i forbindelse med dette og tidligere prosjekter, gir uttrykk for stor frustrasjon over manglende tid til oppfølging og mangel på egnede tilbud til disse brukerne. Organisatoriske forhold og institusjonell utforming legger sterke føringer for saksbehandlernes handlingsrom og påvirkningsmuligheter. En av saksbehandlerne vi intervjuet, mente at det ikke er samsvar mellom intensjonene for hva NAV skal gjøre, og ressursene de har til rådighet for å møte disse målene:

I NAV – mitt inntrykk er at det er veldig mange gode tanker om hva som bør gjøres, men ingen tør regne på hva – hvor mye ressurser det krever å gjøre dem. Så det blir fastslått at vi skal gjøre de gode tingene, men ingen tør å regne på det. Men det er en stor diskusjon som er i alle offentlige etater. Men det kan være litt frustrerende innimellom å få krav om nye ting vi skal gjøre, som er helt klart gode intensjoner, men som oppleves som trykk, og som vi ikke har sjanse til å gjennomføre i praksis.

Saksbehandleren sier videre at han opplever å hele tiden være «litt på etterskudd, det eneste du kan gjøre, er så godt som mulig, men det er aldri nok til å tilfredsstille de kravene vi har».

Samarbeid mellom NAV tiltak, kursleverandører og arbeidsgivere

I denne rapporten har vi sett flere eksempler på dårlig matching av deltakere og praksisplass (arbeidsgiver). Noen av eksemplene handler om at deltakerne ikke har forutsetninger for å følge kursopplegget. Kursleverandørene har ingen direkte innflytelse over hvem som søkes inn på deres kurs, og er langt på vei prisgitt den gruppa de får. Andre eksempler handler om at deltakerne ikke møter de uformelle kravene arbeidsgivere stiller for å ansette. Flere av arbeidsgiverne vi har intervjuet, forteller at de mottar relativt mange praksisplassdeltakere som de enten anser som lite motivert eller lite egnet for å utføre arbeidsoppgavene de er satt til å gjøre. Også kursleverandørene bekrefter at noen av deltakerne snakker lite norsk, og at de også har noen deltakere som er lite motivert, eller som de oppfatter som uegnet for å få jobb. En tredje type saker er at deltakerne ikke møter de formelle kravene som arbeidsgiver stiller, slik som eksempelet vi har belyst fra Sykehjemsetaten i Oslo, der det stilles strenge formelle

krav til norskferdigheter og helsefagarbeiderutdanning. Dermed blir mulighetene til å få jobb for deltakerne ved pleie- og omsorgskurset som ikke fyller disse kravene, begrensede. Mange får jobb, men flere av arbeidsgiverne er **kritiske til at kurskonseptet** ikke er bedre tilpasset kravene for å ansette. Flere av dem var frustrert over at de stort sett bare kan tilby tidsbestemte kontrakter som ringevikarer. Både deltakere og arbeidsgivere forteller at kursleverandør tar kontakt etter kurset og spør hvordan det går, og om de har fått jobb. En arbeidsgiver ved et sykehjem fortalte for eksempel at når kursleverandør kom på besøk til deltakerne på praksisplassen, pleide de å spørre henne om deltakeren har mulighet til å få jobb. Arbeidsgiveren forklarte at hun sa til dem at det var vanskelig å ansette når deltakerne ikke møtte krav om norskprøve 3 eller hadde helsefagarbeiderutdanning. På spørsmål om hvordan kursleverandør responderte på dette, svarte arbeidsgiveren:

De skal jo prøve å hjelpe dem. Men det er ikke dem som har ansvar, men da er det noen andre i NAV. De sier jo at de skal bringe det videre, men det ligger ikke hos dem, virker det som på meg. Så sier jeg til [praktikantene] som er her også – dere kan jo kanskje snakke med dem. Jeg vet ikke hvem. Men saksbehandleren deres kanskje – og få hjelp derifra?

Som denne arbeidsgiveren setter ord på, er det uklart hvem som har ansvaret for dette. Kursleverandørene er ansatt på oppdrag fra NAV tiltak og leverer kurstilbud ut fra NAV tiltaks kravspesifikasjoner til de deltakerne NAV velger å sende. Kursleverandørene har ansvar for å gi deltakerne undervisning i teoridelen av kurset, og de har ansvar for å formidle deltakerne ut i praksis og for oppfølging av deltakerne gjennom hele kursperioden, inkludert rapportering av hvordan det går med dem etter avsluttet kurs. Kursleverandørene er den aktøren som har tettest kontakt med alle de involverte aktørene i AMO-kurstilbudet. Under fagopplæringen har de den daglige kontakten med deltakerne, og de har under hele kursperioden hovedansvar for oppfølging av deltakerne. Kursleverandørene får dermed mye informasjon om hva som fungerer og ikke fungerer, men har ikke nødvendigvis noen insentiver til å bringe dette videre til NAV tiltak eller NAV-kontorene. Det gir økt risiko for at beslutninger om matching og kursportefølje fattes på mangelfullt grunnlag.

Oppsummering

Det er liten tvil om at det er lettere å kvalifisere og formidle motiverte deltakere enn umotiverte deltakere. Vi opplever likevel at betydningen av deltakernes motivasjon ofte tillegges en overdreven betydning, noe som kan bidra til en individualisering av barrierer som ligger på systemnivå. Disse barrierene omfatter til dels alle trinnene fra

matching av deltaker og kurs, kvaliteten på kursene og praksisplassene og **selve rekrutteringsprosessen**. Arbeidsdelingen mellom NAV tiltak, NAV-kontorene, kurstilbydere og arbeidsgivere som tar imot praksisplassdeltakere, bidrar også til at førstelinja i NAV har nokså lite kontakt med den enkelte bruker, begrenset innflytelse på hvem som havner på hvilket kurs, og mangelfull informasjon om hvordan kursdeltakelsen forløper, og hvilket utfall den får. Kurstilbyderne har tett kontakt i de ukene kurset varer, men har små forutsetninger for å sikre kontinuitet og oppfølging utover dette.

Kapittel 5 Avslutning

Den overgripende problemstillingen for prosjektet er hvordan AMO-kurstilbudet bør utformes for å oppnå størst mulig overgang til (fast heltids-) arbeid. Vi har valgt å belyse dette spørsmålet ved å følge deltakere ved to kurs som utmerker seg ved at de har høy overgang til jobb. Kursene vi har sett på, er Kafé og kantine med praksis og Pleie og omsorg for minoritetsspråklige. Det har ikke vært vår hensikt eller oppgave å evaluere verken NAV tiltak eller kursleverandørene av de to kursene vi har fulgt. I dette kapitlet oppsummerer vi hovedfunn fra prosjektet, basert på intervjuene med både NAV, kursleverandører, arbeidsgivere og deltakere.

Bra for noen og dårlig for andre

Som vi har sett i kapittel 2, er resultatene selv på de kursene som av NAV er pekt ut som særlig vellykkede, ikke utelukkende positive. Formidlingsresultatene til NAV og kursleverandørene, og tilbakemeldinger både fra deltakere og arbeidsgivere, vitner om at kursene bidrar til å hjelpe noen av deltakerne ut i jobb. Relativt mange deltakere fra kafé- og kantinekurset rapporteres å ha gått over i fast jobb etter kurset. Det er klart færre på pleie- og omsorgskurset som får fast jobb, og de som går over i arbeid, får typisk deltidsvikariater. Som NAV vektlegger, tar også enkelte av deltakerne fra pleie- og omsorgskurset videre utdanning, og noen får på sikt fast jobb. Vi har også sett fra NAV tiltak Oslos rapporteringstall fra begge kursene at en relativt stor andel dropper ut av kurset underveis. Tallene fra kafé- og kantinekurset viser også at relativt mange går videre til andre AMO-kurs eller får forlenget praksisplass etter kurset, og relativt mange forblir arbeidsledige. Uttalelser fra deltakerne vi intervjuet, gir også innblikk i at for noen fungerer tilbudet dårlig. Noen deltakere går på kurs etter kurs uten å komme i jobb. Andre forteller at de ønsker å komme i jobb, men syns kurset passer dårlig for kvalifikasjonsnivået deres og for hva slags jobb de prøver å få.

Betingelser for at AMO-kurs skal hjelpe deltakeren i jobb

Målgruppa for AMO-kursene vi ser på, er **innvandrere som står utenfor arbeidsmarkedet**. De utgjør en svært sammensatt gruppe, med stor variasjon blant annet i utdanning og tidligere arbeidserfaring, botid i Norge og kjennskap til det norske velferdssystemet og arbeidsmarkedet og norskferdigheter. Gitt deltakernes bakgrunn og livssituasjon vil de ha forskjellig motivasjon for å komme i arbeid, varierende utgangspunkt for å møte både formelle og uformelle krav til ansettelse i det norske arbeidsmarkedet, de vil ha varierende grad av tro på egne muligheter og ulike økonomiske insentiver for å komme i jobb. Disse forholdene virker sammen og må ikke minst analyseres i lys av de ulike deltakernes reelle muligheter på det norske arbeidsmarkedet.

Den overordnede forutsetningen for at AMO-kursene skal fungere etter hensikten om å hjelpe deltakerne over i jobb, er at kurstilbudet matcher det kompetansemessige utgangspunktet og behovet hos den enkelte deltaker med tanke på etterspørselen i arbeidsmarkedet. Dette innebærer med andre ord at kurskonseptet er tilpasset behov på arbeidsmarkedet, at deltakerne må møte både formelle og uformelle krav til ansettelse, og at arbeidsgiverne må være åpne for å ansette personer som møter disse kravene. Som vi har sett, er det at AMO-kurs skal bidra til å hjelpe deltakerne over i jobb, avhengig av innsats fra flere aktører med ulikt ansvarsområde i prosessen. NAV tiltak har det overordnede ansvaret for kurstilbudet, for å informere NAV-kontorene om tilbudet og for å følge opp kursleverandørene. NAV-kontorene har ansvar for å formidle og matche deltakere og kurs, og kursleverandørene og arbeidsgivere har ansvar for opplæring og oppfølging av deltakerne. Kursdeltakernes eventuelle overgang til jobb blir et resultat av kombinasjonen av egenskaper ved deltakeren – som deres kompetanse og hvilke strategier de selv har for å søke jobb – og av hvilken bistand de får fra NAV, kursleverandører og arbeidsgiverne hvor de er i praksis. Som vi har sett, er det store variasjoner her, både blant deltakerne, i tjenestetilbudet fra NAV og blant kursleverandører og arbeidsgivere.

Hvilken betydning har deltakernes motivasjon?

I intervjuene vi har gjort i dette prosjektet, går spørsmålet om deltakernes motivasjon igjen som tema både hos NAV, kursleverandører og ikke minst arbeidsgivere, men også hos deltakerne selv. Det ser ut til at det i mange tilfeller legges større vekt på AMO-kursdeltakernes motivasjon for å komme i jobb enn på kvaliteten på AMO-kursene og på ansvaret henholdsvis NAV tiltak, NAV-kontorene og kursleverandører har for sine respektive deler av prosessen. Det er også i liten grad oppmerksomhet på arbeidsgivere

og deres motiver for bruk av praksisplassordningen og eventuelt ansettelse av praktikantene. Men hva er egentlig motivasjon, hvilken betydning har det å være motivert for å komme i jobb, og hva vet vi egentlig om «de som ikke vil»? Tidligere forskning viser at flertallet av NAV-ansatte oppfatter arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn som svært motivert for å komme i jobb (Djuve & Tronstad 2011). Deltakernes motivasjon spiller selvfølgelig en stor rolle for om tiltakene skal lykkes med å hjelpe dem i jobb, men vi vet også at det ikke alltid holder å være motivert for å klare å få jobb. Samtidig framstår det også som et reelt problem for både NAV, kursleverandører og arbeidsgivere at kravet NAV stiller til at arbeidssøkere som mottar dagpenger, må være i aktivitet, medfører at en del av deltakerne på AMO-kurs av ulike årsaker ikke er motivert for å gå på kurs. Det er behov for mer forskning om denne gruppa og om effekten av å bruke AMO-kurstilbudet for personer som ikke selv ønsker å delta i det. En åpenbar ulempe med å plassere disse deltakerne i praksis er at arbeidsgivere får et generelt dårlig inntrykk av praksisplassdeltakere og blir mindre innstilt både på å få inn og ansette praksisplassdeltakere.

Hva peker seg ut som gode arbeidsmetoder?

Målet med dette prosjektet var å identifisere hva som peker seg ut som gode grep for at AMO-kurs med praksis skal bidra til å få deltakerne ut i jobb. Spørsmål om hva som er gode erfaringer, vil variere. På den ene siden er det visse betingelser som *må* være på plass for at AMO-kurset skal hjelpe deltakerne over i jobb. På den andre siden er det noen ting som vil variere avhengig av hvilke deler av deltakergruppa man snakker om – altså hva som er utfordringen og dermed målet. Noen deltakere har lav selvtillit og utfordringer med å omgås folk de ikke kjenner. For disse deltakerne er opplevd mestring og trivsel i miljøet og klassen av stor betydning. Lærere som evner å gi elevene opplevelse av å bli sett og å skape trygghet, er viktig for alle kursdeltakere, men av særlig stor betydning for dem som sliter sosialt. Andre deltakere mangler relevant arbeidserfaring og kunnskap om norsk arbeidsliv. For denne gruppa er det faglige innholdet og relevansen for aktuelle jobber mer avgjørende. Noen deltakere er svært lite motivert for kurs og praksis. Dette kan gå ut over trivsel og miljø og dessuten «bruke opp» aktuelle arbeidsgivere, som får et negativt inntrykk av praksisplassdeltakere. «God praksis» kan derfor også være knyttet ikke bare til matching av rett deltaker til rett kurs, men også til sammensetningen av deltakere på kurset. Kanskje bør de minst motiverte deltakerne inn på andre typer tiltak.

Tilpasning av kursinnhold til muligheter i arbeidsmarkedet framstår som en helt sentral suksessfaktor. Som vi har sett, tillegger arbeidsgiverne teoriopplæringen deltakerne har fått på kurs, mindre vekt, og er mer opptatt av hvor fort de lærer på arbeids-

plassen. Samtidig gir de inntrykk av at det er fint at deltakerne har fått en innføring i arbeidsoppgavene på kurset. Deltakerne vi intervjuet, har delte meninger om relevansen og nivået på opplæringen. Flere vektla muligheten for å praktisere norsk som viktig. Den opplevde relevansen av fagopplæringen ser ut til å i stor grad være avhengig av deltakernes tidligere kvalifikasjoner. Vårt inntrykk fra de to kursene vi har sett på, er at opplæringen er av god kvalitet og relevant for de arbeidsoppgaver som deltakerne er ment å utføre. Deltakerne får med andre ord kvalifisering gjennom kurset. Det er likevel vanskelig å fastslå hvor avgjørende denne opplæringen er for muligheten til å få jobb.

Koblingen mellom deltakere og arbeidsgivere som tilbyr praksis, ser ut til å være svært viktig. Inntrykket vårt er at mange av deltakerne sliter med å søke jobb, og flere gir uttrykk for at det de har mest behov for hjelp til, er å få kontakt med en arbeidsgiver de kan vise seg fram for. Flere av deltakerne er opptatt av at de kan utføre arbeidsoppgavene, men fordi de ikke har noe eller nok arbeidserfaring eller referanser fra Norge, så står de svakt når de skal søke jobb på vanlig måte (søknad og cv). Praksisoppholdet for deltakere på denne typen AMO-kurs er derfor en viktig del av tiltaket. Både NAV og kursleverandører forteller at flertallet av deltakerne som får jobb, kommer i arbeid enten hos arbeidsgiver de har vært i praksis hos, eller via denne arbeidsgiverens nettverk. Samtidig finnes det en del eksempler på arbeidsgivere som tar inn mange praksisplassdeltakere, men som sjelden eller aldri ansetter noen av dem. Utvalg av arbeidsgivere som ønsker å bruke praksisordningen til å rekruttere ny arbeidskraft, framstår derfor som et av de viktigste grepene for god bruk av ordningen.

Utvalg av arbeidsgivere er viktig også fordi arbeidsgiverne har en viktig rolle i opplæring og oppfølging i løpet av praksisperioden. En god opplæringsplan som er utviklet i samarbeid med deltaker og arbeidsgiver, er også et nyttig verktøy i denne fasen. I mange tilfeller kreves det likevel nokså tett oppfølging fra kursleverandørs side for å sikre at opplæringsplanen faktisk følges. Arbeidsgiverne kan også ha behov for opplæring i hvordan de skal følge opp praksisplassdeltakere.

«Tett individuell oppfølging» er en gjenganger i rapporter om gode arbeidsmetoder i kvalifiseringsarbeid. Dette er likevel et funn som har liten praktisk nytte hvis det ikke spesifiseres hva som ligger i tett oppfølging. I denne rapporten har vi sett at den tette oppfølgingen er viktig i startfasen av kursene for å hindre frafall. Tett oppfølging fra lærerne på kurs framheves av mange deltakere som en svært positiv erfaring som har hatt betydning for at de klarte å gjennomføre kursene. I tillegg er tett oppfølging av både kursdeltaker og arbeidsgiver svært viktig i praksisfasen. Her betyr tett oppfølging fysisk tilstedeværelse på praksisplassen minst én gang og ved behov flere ganger, for å kunne sikre at deltakeren får den opplæringen som er avtalt, samt å avdekke og forsøksvis løse eventuelle konflikter og problemer som måtte ha oppstått.

De to kursene vi har fulgt, anvender i stor grad disse metodene, men har fortsatt noen utfordringer når det gjelder å finne fram til gode praksisplasser. Når resultatene likevel ikke er bedre enn de er, er dette også delvis knyttet til at AMO-kurs ikke nødven-

digvis er egnet for alle arbeidsledige. Avstanden mellom den kompetansen deltakerne har, og det som kreves i arbeidsmarkedet, lar seg rett og slett ikke alltid fylle med et AMO-kurs. Det betyr selvsagt ikke at det ikke er rom for kvalitetsforbedringer både i disse og andre kurs.

Kan gode arbeidsmetoder institusjonaliseres?

Flere av de gode arbeidsmetodene vi peker på i denne rapporten, er knyttet til kursleverandørenes arbeidsmetoder. Dette er forhold som god og relevant teoretisk opplæring, gode og motiverende lærere som evner å få deltakerne til å føle seg sett og til å oppleve mestring, utvalg av og kontakt med arbeidsgivere som tar inn deltakere på praksisplass, og tett og god oppfølging av deltakerne og arbeidsgiver under praksistiden. Dette er forhold som i noen grad allerede er institusjonalisert, og som kan institusjonaliseres ytterligere. God og relevant teoretisk opplæring institusjonaliseres gjennom NAV tiltaks spesifikasjoner av NAV tiltak sine kursutlysninger og gjennom dokumentasjon av innholdet i det enkelte kurs. Her er det imidlertid rom for en ytterligere institusjonalisering. Vi mener det særlig er behov for en mer nyansert kartlegging av kursenes resultater – ikke minst når det gjelder stillingsbrøker/ringevikariater, siden en betydelig andel deltakere havner i posisjoner på arbeidsmarkedet der de har langt lavere stillingsbrøk enn de selv ønsker, og der stillingsbrøken dessuten er svært varierende og uforutsigbar. Slike opplysninger er relevante når NAV tiltak skal spesifisere og dimensjonere kurs. Opplysningene kursleverandørene selv gir, må dessuten kvalitetssikres, for eksempel ved hjelp av NAVs saksbehandlersystem Arena. Dette vil igjen selvsagt kreve at det settes av ressurser til dette arbeidet.

Generelt opplever vi at styringssystemene i NAV i liten grad trekker oppmerksomheten mot tiltakenes kvalitet. Lite ressurser til å følge opp resultatene av AMO-kursene er ett eksempel på dette. Et annet eksempel er at de lokale NAV-kontorenes måltall er knyttet til formidling til tiltak, og ikke til formidling til arbeid. En uheldig konsekvens av dette kan være at innsatsen rettes mot å formidle deltakere til et (hvilket som helst) tiltak, mens utfallet av tiltaket blir mindre viktig. I verste fall er dette altså en institusjonalisering av dårlig praksis.

Arbeidet med utvalg og kontakt med arbeidsgivere kan institusjonaliseres ved at det nedfelles hva som skal være viktige prinsipper ved utvalg av arbeidsgivere, eventuelt også ved at det innføres formelle begrensninger på hvor mange praksisplassdeltakere en gitt arbeidsgiver kan ta inn uten å ansette noen. Oppfølging i praksistiden er allerede forsøkt institusjonalisert, ved at det skal utformes en opplæringsplan, og at kurstilbyder gjerne spesifiserer i kursdokumentasjonen hvor ofte og hvordan det følges opp på praksisplass. Det viser seg imidlertid ofte at opplæringsplanen verken følges opp eller

er særlig ambisiøs. Dette tyder på at ikke bare deltakerne, men også arbeidsgiverne bør følges tettere opp i praksisplassperioden. Dette vil også kunne virke forebyggende mot misbruk av ordningen, da de useriøse arbeidsgiverne neppe er særlig interessert i å ha NAV eller en representant for kursleverandør på besøk stadig vekk. Også dette forslaget vil åpenbart være kostnadsdrivende.

En rekke av de gode arbeidsmetodene vi peker på i denne rapporten, er dessuten knyttet til samarbeidet mellom de ulike aktørene innenfor arbeidsmarkedskvalifisering: NAV tiltak, NAV-kontorene, kursleverandører og arbeidsgivere. Selve NAV-reformen representerer en institusjonalisering av arbeidsmetoder som ligger til grunn for den nåværende tjenesteutformingen. Denne rapporten er ikke en evaluering av NAV, men vi ser likevel gjennom vår datainnsamling konturene av de utfordringene førstelinja i NAV har med å jobbe helhetlig med brukerne, noe som også er påpekt i den brede NAV-evalueringen som er publisert i Andreassen og Fossestøl (2011). En institusjonalisering av bedre kartleggings- og matchingsarbeid ved NAV-kontorene vil kunne ha stor betydning for effekten av kursene. En endring av kurssammensetning og kapasitet samt rutinene for innsøking på tiltak vil kunne bedre mulighetene til å finne passende tiltak til den enkelte arbeidssøker og til å unngå langvarige venteperioder før og mellom kurs. Bedre opplæring av saksbehandlere i innholdet i og målgruppa for det enkelte kurs og om resultatene av de ulike kursene vil kunne gi bedre matching av kurs og deltaker. Det samme gjelder rutiner for og opplæring i hvilke forhold som skal tillegges størst vekt ved innsøking til kurs. Funn fra denne og tidligere rapporter tyder på at mange saksbehandlere i NAV har en forståelse av brukermedvirkning som medfører at brukernes forslag tillegges mer vekt enn egnethet og forhold i arbeidsmarkedet. Vi vil dessuten understreke betydningen av å rette blikket nettopp mot det institusjonelle nivået, og ikke mot den enkelte saksbehandler.

En del arbeidsledige innvandrere snakker dårlig norsk. Tidligere kunne NAV henvise disse til norskopplæring i kommunal regi. Nå står imidlertid en økende andel av disse uten rettigheter til (kommunal) norskopplæring. Det gjelder innvandrere som har brukt opp de timene de hadde krav på, innvandrere som ikke har tatt ut rettighetstimene innen fristen, samt innvandrere fra EU/EØS-området. For å kunne gi disse et fornuftig tilbud må NAV i klart større grad enn tidligere tilby kvalifisering som omfatter norskopplæring. Det krever oppbygging av kompetanse, eventuelt større grad av samarbeid med kommunale og andre norskopplæringssentre. Det krever også en praksisendring hos saksbehandlere. Blant NAVs saksbehandlere møter vi fortsatt holdningen at det ikke er NAVs oppgave å tilby norskopplæring.

AMO-kursene varierer i lengde og innhold. Likevel vil det være en del av NAVs brukere som vanskelig vil kunne hjelpes over i arbeid ved hjelp av AMO-kurs alene. Noen har utfordringer som gjør at de med stor sannsynlighet aldri vil komme over i ordinært arbeid. Andre har behov for å skaffe seg utdanning, for eksempel grunnskole eller videregående skole. Voksne, arbeidsledige innvandrere er ofte svært skeptiske til

å ta opp studielån. Dette er eksempler på brukere som ofte blir gående svært lenge arbeidsledige og deltar på det ene tiltaket etter det andre uten at det fører til arbeid, til betydelig frustrasjon både for dem selv, arbeidsgivere som tar imot dem på praksisplass, og ansatte i NAV og hos kursleverandører. Det ligger klart utenfor denne rapportens mandat å mene noe om hvordan grenseoppdragningen mellom NAV og det ordinære utdanningssystemet skal skje, eller om hvilke løsninger som bør velges for arbeidsledige som med stor sannsynlighet aldri vil komme i ordinært arbeid. Vi vil likevel peke på at det ikke framstår som særlig god praksis å sende disse arbeidsledige på stadig nye AMO-kurs med praksis, spesielt ikke når de selv ikke er motivert for tiltakene, og at det derfor må vurderes å institusjonalisere andre løsninger for disse.

Litteratur

- Andreassen, T. A. & Fossetøl, K. (red.). (2012). *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Barth, E., Bratsberg, B. & Raaum, O. (2002). Inntektsutvikling for innvandrere. *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 19, 135–146.
- Blom, S. (2004). Integrering av flyktningkohorter. Må ta tiden til hjelp. *Samfunnsspeilet*, 3. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Blom, S. (2004). *Labour market integration of refugees in Norway under changing macro-economic conditions*. Særtrykk 284. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Blom, S. (1998). *Levekår blant ikke-vestlige innvandrere i Norge*. Rapporter 98/16. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Blom, S. & Henriksen, K. (red.) (2008). *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*. Rapporter 2008/5. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Blom, S. & Ritland, A. (1997). Trang økonomi, men færre enn antatt opplever diskriminering. *Samfunnsspeilet*, 1. Oslo: 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.
- Djuve, A. B. (2011). *Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere. Et integreringspolitisk paradigmeskifte?* Doktoravhandling. Oslo: Fafo-rapport 2011:19.
- 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. (2006). Integrering i randsonen. Ikke-vestlige innvandrere i norsk arbeidsliv. I *Arbeid, Velferd og Samfunn*. Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Djuve, A. B. & Hagen, K. (1995). «Skaff meg en jobb!» *Levekår blant flyktninger i Oslo*. Oslo: Fafo-rapport 184.
- Djuve, A. B. & Kavli, H. C. (2007). *Integrering i Danmark, Sverige og Norge: Felles utfordringer – like løsninger?* Tema Nord 2007:575. Nordisk Ministerråd.

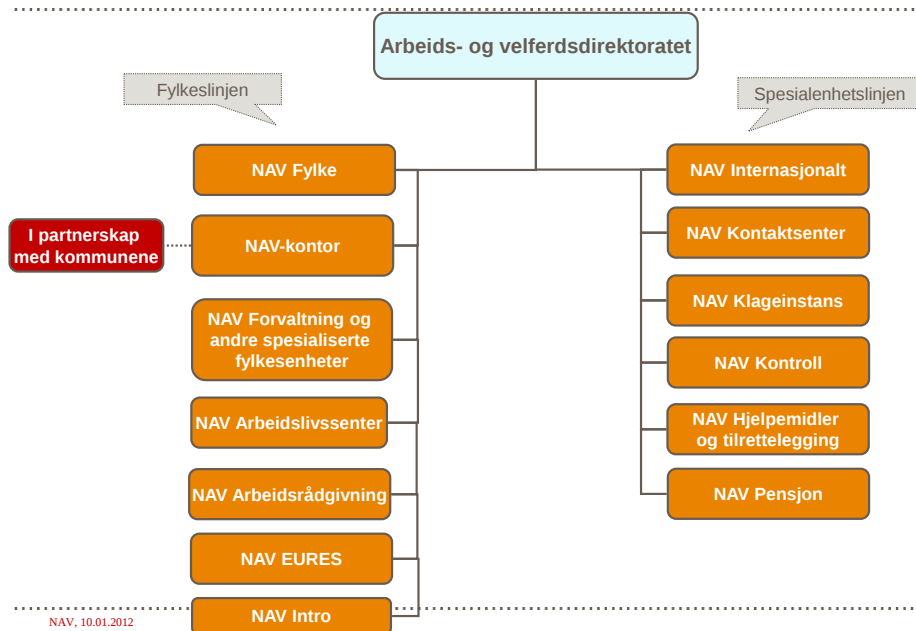
- Djuve, A. B. & Tronstad, K. R. (2011). *Innvandrere i praksis. Om likeverdig tjenestetilbud i NAV*. Oslo: Fafo-rapport 2011:07.
- Djuve, A. B., Kavli, H. C. & Hagelund, A. (2011). *Kvinner i kvalifisering*. Oslo: Fafo-rapport 2011:02.
- Djuve, A. B., Kavli, H., Lund, M. & Østberg, T. (2001). *Fra sosialhjelp 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.
- Hardoy, I. & Zhang, T. (2010). Innvandrere i arbeid: Hjelper arbeidsmarkedstiltak? *Søkelys på arbeidslivet*, 4.
- Henriksen, K. (2010). *Kjønnsforskjeller og levekår blant innvandrere fra ti land*. Rapporter 6/2010. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Jensen, I. (2004). Jobsamtalen – arbeidsmarkedets optagelsesritual. *Tidsskrift for rbejdsliv*, 2, 24–39. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Kavli, H. C. (2003). From cooking class to carpentry shop? Gender bias in government qualification programs. I B. Berg, & E. F. de Carli, *Barrierer på arbeidsmarkedet for kvinner med innvandrerbakgrunn* (s. 22–28). ANP 2004:706. Tema: Arbeidsmarked. Nordisk Ministerråd.
- Kavli, H. C., Nielsen, R. & Sandbæk, M. L. (2010). *Stønadssystemet for enslige forsørgere. Hvordan fungerer den for mottakere med innvandringsbakgrunn?* Oslo: Fafo-rapport 2010:32.
- Kvinge, T. & Djuve, A.B. (2006). *Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere. Hvem deltar, og hvordan er sysselsettingseffektene?* Oslo: Fafo-rapport 517.
- Kvitastein, O. A., Johansen, S. T. & Supphellen, M. (1994). *Rekruttering av innvandrere med høyere utdanning*. Rapport 71/96. Bergen: SNF.
- Larsen, K. A. (1995). *Arbeidskraft og kompetanseregnskap for Oslo og Akershus 1995*. Oslo: Econ.
- Lødding, B. (2003). *Ut fra videregående : Integrasjon i arbeid og utdanning blant minoritetsungdom i det første Reform 94-kullet*. Rapport 1/2003. Oslo: NIFU.
- Neergaard, A. (red.) (2006). *På tröskeln till lönearbete: Diskriminering, exkludering och underordning av personer med utländsk bakgrund*. SOU 2006:60.
- NOU 2012: 6. *Arbeidsrettede tiltak*. Arbeidsdepartementet.

- NOU 2011: 7. *Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Petersen, T., Saporta, I. & Seidel, M-D. L. (2000). Offering a job: Meritocracy and Social Networks. *American Journal of Sociology*, 106(3), 763–816.
- Riley, J. (1979). Testing the Education Screening Hypothesis. *Journal of Political Economy*, 5.
- Rogstad, J. (2000). *Mellom faktiske og forestilte forskjeller*. Dr.gradsavhandling i sosiologi. ISF-rapport 17:2000. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Rogstad, J. & Midtbøen, A. (2012). *Diskrimineringens omfang og årsaker. Etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Sandal, G. M., Bye, H. H., van de Vijver, F. , Jansen, K. A., Spjeldnæs, I. O. (2009). *Rekruttering i flerkulturelle samfunn. Innvandreteres selvrepresentasjon, verdier og deltakelse i arbeidslivet*. Institutt for Psykologi, Universitetet i Bergen.
- Sandbæk, M. L. (2011). *Voksne innvandrere i norskopplæringen. Brukerundersøkelser i Basis og Helsefagarbeideropplæringen. Krafttak for norskopplæring – delrapport 4*. Oslo: Fafo-notat 2011:03.
- Aalandslid, V. & Tronstad, K. R. (2010). *Familieinnvandring, kjønn og sysselsetting*. Rapport 2010/23. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Vedlegg 1 NAV organisasjonskart



NAV



Side 1

Vedlegg 2 NAVs presentasjon av kafé- og kantinekurset

// Arbeidsmarkedsopplæring



www.nav.no

Kafé og kantine med praksis

Ønsker du å arbeide på en kafé eller i en kantine?

Har du lyst på en jobb i en kafé eller kantine og ønsker å kunne vise til teoretisk og praktisk kompetanse, samt arbeidserfaring kan dette kurset være det rette for deg

Litt om bransjen

Det er for tiden gode muligheter for å få jobb innen kafé og kantine.

Hva kreves av deg?

Det er ingen formelle opptakskrav, men du må være motivert for arbeid innen denne bransjen.

Faglig innhold

Kurset har en varighet på 18 uker fordelt på 11 uker teori og 7 ukers praksis.

Det vil gis undervisning og veiledning i blant annet:

- Praktisk kantinearbeid
- Hygiene/rengjøring og mikrobiologi, herunder oppbevaring av mat
- Komposisjon av menyer, innhold og layout
- Internkontroll
- Service, salg og gjestebehandling
- Innføring i lover og regler inne bransjen
- Innkjøp og budsjett
- Betjening av betalingssystemer
- Kort innføring i interiør; innredning/møblering, lyssetting mm av lokaler, samt presentasjon av salgsvare
- Jobbsøking

Kompetanse

Kurset gir deg ny kunnskap og nye ferdigheter knyttet til arbeid i en kafé eller kantine. Det utvider i tillegg ditt kontaktnettverk og øker mulighetene dine for å komme i jobb innen bransjen.

Ta kontakt med ditt lokale NAV-kontor hvis du ønsker å få vurdert dine muligheter for delta på dette kurset

Vedlegg 3 NAVs presentasjon av pleie- og omsorgskurset

// Arbeidsmarkedsopplæring



www.nav.no

Pleie og omsorg for minoritetsspråklige

Ønsker du å arbeide innen pleie- og omsorg?

Dette kurset passer for deg som har behov for økt kompetanse og som ønsker og er motivert for jobb innen pleie og omsorg.

Litt om bransjen

Behovet for arbeidskraft innen pleie og omsorg vokser stadig. Det er sannsynlig at behovet vil vedvare og at det er gode muligheter for jobb!

Målgruppe

Kurset er innrettet mot arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn som ønsker å arbeide innen pleie- og omsorg.

Hva kreves av deg?

Du må kunne nok norsk til å kunne følge undervisningen, norskprøve 3 er en fordel. Du må også vise en klar motivasjon for å arbeide innen pleie og omsorg og vise at du egner deg til denne type arbeid.

Faglig innhold

Det undervises blant annet i disse temaene:

Pleie og omsorg i praksis, miljøarbeid, kommunikasjon og samhandling, eldre - omsorg, psykisk utviklingshemmede, psykisk helsevern, funksjonshemminger, anatomi og fysiologi, sykdomslære og behandling, hygiene, ernæringslære, førstehjelp, brukerrettigheter, relevante lover og regler. Du får også hjelp med norsk, og mulighet til å ta språkprøve 3.

Etter 16 uker undervisning skal det gjennomføres en 8 ukers praksisperiode på et arbeidssted. Praksis fører ofte til jobb.

Kompetanse

Kurset fører normalt til vikariater eller midlertidige stillinger i bransjen. Kurset skal gi grunnlag for å utdanne seg videre innenfor omsorgssektoren, for eksempel mot helsefagarbeider, og det vil på kurset bli informert om de muligheter som finnes.

Vedlegg 4 NAVs rapporteringstall for kafé- og kantinekurset

Formidlingsresultater – Oslo 2011

Konsept	Leverandør
2011	Kafé og kantine med praksis

Rapporteringstidspunkt	Fast job b	Vik . 3+	Vik . 3-	Deltid < 50 %	Egen-eta bl.	Amo kur s	Pr .- pl.	Løn ns-tilsk.	Ut d.- Nav reg	Ut d. Ord.	Forts att arb.l ed.	Slutt et sykd .	Slutt et and.års.	Ikk e ko nt.
Kursslutt	20 %	14 %	1 %	0 %	0 %	7 %	9 %	0 %	0 %	2 %	21 %	7 %	10 %	13 %
6 uker	20 %	15 %	1 %	0 %	0 %	7 %	9 %	1 %	0 %	2 %	14 %	7 %	10 %	13 %
12 uker	20 %	19 %	1 %	0 %	0 %	5 %	9 %	0 %	0 %	1 %	13 %	8 %	10 %	13 %

Rapporteringstidspunkt	Fast+vika r	Utvide t arb	Utdannin g	AP+AM O	Arbeidsledi g	Avbrut t	Ingen kontak t
Kursslutt	35 %	36 %	2 %	16 %	21 %	16 %	13 %
6 uker	37 %	38 %	2 %	16 %	14 %	17 %	13 %
12 uker	42 %	42 %	1 %	14 %	13 %	10 %	13 %

Ant kurs avholdt/registrert	32
Ant rapp kursslutt	25
Ant rapp 6 uker	25
Ant rapp 12 uker	21

Avsluttet i perioden: 01.01.11 – 07.03.12

Vedlegg 5 NAVs rapporteringstall for pleie- og omsorgskurset

Formidlingsresultater – Oslo 2011

Konsept

Leverandør

2011	Pleie og omsorg for minoritetsspråklige	
------	---	--

Rapporteringstidspunkt	Fast job b	Vik . 3+	Vik. 3-	Deltid < 50 %	Egen-eta bl.	Amo kurs	Pr .- pl.	Løn ns-tilsk.	Utd.-Nav reg	Utd. Ord.	Forts att arb.l ed.	Slutt et sykd .	Slutt et and.års.	Ikk e ko nt.
Kursslutt	3 %	27 %	2 %	4 %	0 %	0 %	9 %	0 %	0 %	1 %	18 %	8 %	26 %	1 %
6 uker	3 %	30 %	2 %	4 %	0 %	1 %	8 %	0 %	0 %	2 %	13 %	9 %	25 %	3 %
12 uker	4 %	35 %	3 %	3 %	0 %	1 %	3 %	0 %	0 %	4 %	9 %	9 %	25 %	2 %

Rapporteringstidspunkt	Fast+vika r	Utvide t arb	Utdannin g	AP+AMO	Arbeidsledi g	Avbrutt	Ingen kontak t
Kursslutt	32 %	36 %	1 %	10 %	18 %	34 %	1 %
6 uker	35 %	39 %	2 %	9 %	13 %	34 %	3 %
12 uker	43 %	46 %	4 %	4 %	9 %	34 %	7 %

Ant kurs avholdt/registrert	27
Ant rapp kursslutt	23
Ant rapp 6 uker	21
Ant rapp 12 uker	20

Avsluttet i perioden: 01.01.11 – 07.03.12

Fortellinger om motivasjon

Temaet i denne rapporten er hvordan NAVs AMO-kurs for innvandrere kan utformes slik at målet om overgang til arbeid oppnås i størst mulig grad. AMO-kurs er et av de hyppigst brukte arbeidsmarkedstiltakene i NAV, men det foreligger så langt lite forskning på disse kursene. Dette prosjektet har hatt tre overordnede problemstillinger: 1) Hvilke betingelser må være til stede for at AMO-kurs med praksis skal føre til arbeid? 2) Hva kjennetegner gode AMO-kurs med praksis for innvandrere? 3) Hva framstår som barrierer for at AMO-kurs skal fungere etter hensikten, og hvordan er muligheten for å institusjonalisere gode erfaringer? Vi har intervjuet deltakere, kursleverandører, arbeidsgivere som tilbyr praksisplasser, og ansatte i NAV lokal og NAV tiltak for å få svar på disse spørsmålene.



Fafo

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

Fafo-rapport 2012:27
ISBN 978-82-7422-893-1
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20254