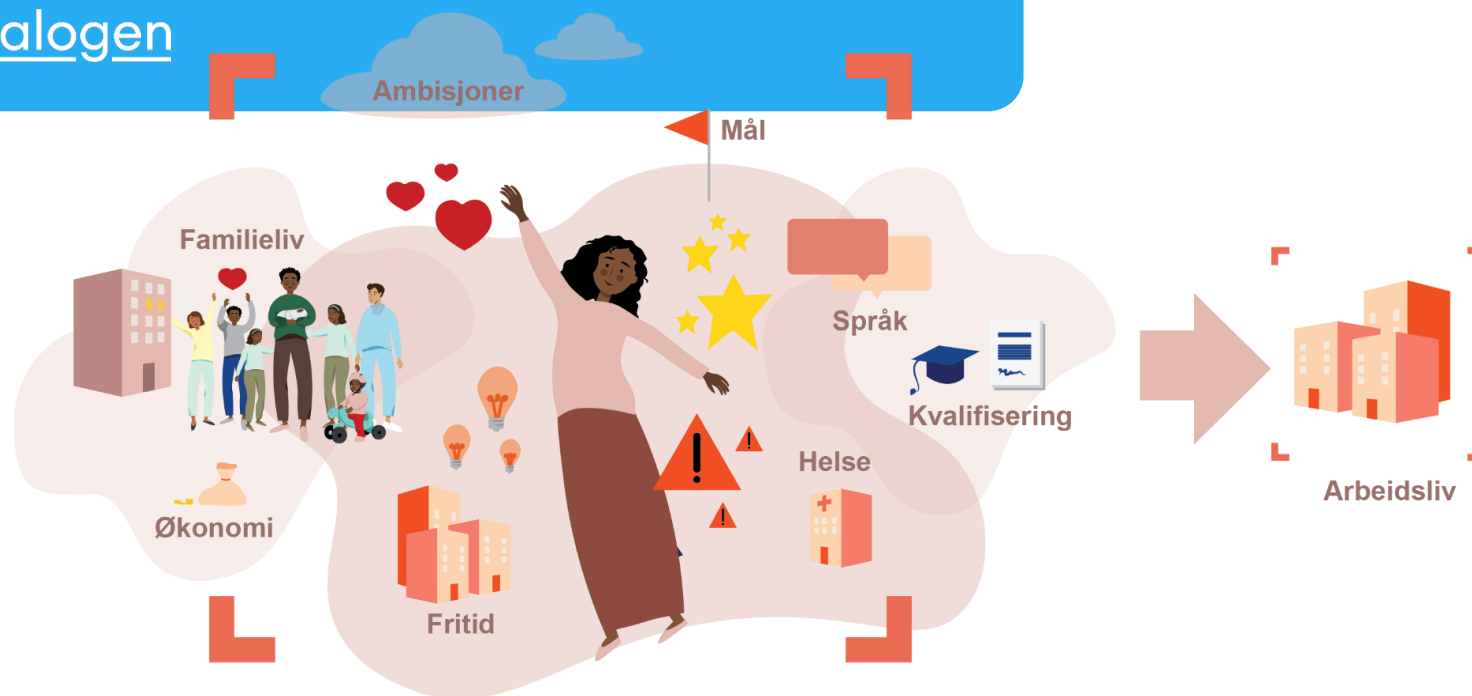


KARTLEGGING AV HVILKE BARRIERER INNVANDRERKVINNER OPPLEVER I MØTE MED ARBEIDSLIV

DELPROGRAM SYSSELSETTING V/NAV SØNDRE NORDSTRAND
RAPPORT
30.09.21

RAMBOLL Halogen



INNHALDSFORTEGNELSE

1. Sammendrag	3
1.1 Hovedfunn	3
2. Formålet med oppdraget og rapporten	6
2.1 Bakgrunnen for oppdraget: Hvordan bistå kvinner med lave kvalifikasjoner til å delta i arbeidsliv?	6
2.2 Nærmere om kartleggingens formål: kartlegge og fremstille barrierer gjennom brukerreiser	7
2.3 Begrepsavklaringer	8
3. Metode	9
4. Brukerreiser	13
4.1 Ulike brukerreiser – inndelt på bakgrunn av sentrale barrierer og hvor de er i reisen	14
5. Innsikt om barrierer på tvers	35
5.1 Oppfølging	36
5.2 Lære	43
5.3 Jobbe	53
5.4 Håndtere andre hendelser i livet	59
6. Systemkart	62
7. Bearbeiding av kartleggingens funn gjennom workshops	65
7.1 Diskusjon rundt sentrale barrierer	65
7.2 Idémyldring rundt mulige løsninger på barrierene og utvikling av tiltak	66
8. Behov for videre utredning	81
8.1 Funnt fra kartleggingen sett i lys av tidligere utredning og forskning	81
8.2 Sentrale innsatsområder fremover	82

1. SAMMENDRAG

Rambøll og Halogen har kartlagt hvilke barrierer kvinner med innvandrerbakgrunn står overfor i møte med arbeidslivet, på oppdrag fra Delprogram sysselsetting v/NAV Søndre Nordstrand.

Kartleggingen involverer alle operative parter i delprogram sysselsetting: NAV Søndre Nordstrand, NAV Alna, NAV Bjerke, NAV Gamle Oslo, NAV Grorud, NAV Stovner, Oslo Voksenopplæring Helsfyr, Oslo Voksenopplæring Rosenhof, Oslo Voksenopplæring Servicesenter og Oslo Voksenopplæring Skullerud.

Formålet med oppdraget har vært å kartlegge hvilke barrierer kvinner med innvandrerbakgrunn opplever i møte med arbeidsliv og fremstille barrierene i brukerreiser. Mer spesifikt ser kartleggingen på barrierer for kvinner som har:

- lite utdanning
- lite eller ingen arbeidserfaring
- vært registrert, fått oppfølging og/eller opplæring hos NAV eller Voksenopplæringen over lang tid (over fem år)
- lave norskferdigheter (A2 nivå eller lavere)

Kartleggingen er utløst av et behov for å få bedre innsikt i hvilke barrierer kvinner med disse kjennetegnene opplever i møte med kvalifisering og arbeidsliv, og behovet for å hente denne innsikten fra et *brukerperspektiv*. Gjennom å fremlegge kunnskap om brukergruppens opplevde barrierer, skal kartleggingen legge grunnlaget for fremtidig utvikling av tilbudet til og arbeidet med denne målgruppen.

1.1 Hovedfunn

Funnene fra kartleggingen presenteres i form av fire brukerreiser (kap. 4) som visuelt formidler hovedfunn knyttet til brukernes møter med tjenester, møter med arbeidslivet og opplevde barrierer. De fire brukerreisene er utarbeidet på bakgrunn av intervjuer med representanter fra brukergruppen og er utviklet på bakgrunn av hvilke barrierer som er mest sentrale for kvinnene.

Sitter fast i starten av grunnskolen



Sitter fast i kvalifiseringen til tross for progresjon og initiativ



Helsen hindrer meg



Får ikke jobb og vet ikke hvorfor



I tillegg til disse fire sentrale barrierene, har vi gjennom kartleggingen identifisert en rekke barrierer som oppstår ulike steder i brukerreisene og som knytter seg til oppfølging fra tjenestene, læring, arbeid og håndtering av andre hendelser i livet. Funnene viser at kvinnene i denne målgruppen opplever flere sammensatte barrierer og forsterkede barrierer, som har implikasjoner for hvordan tjenestene bør arbeide med kvinnene. Barrierene beskrives nærmere i et eget kapittel sammen med drøfting rundt hvilke konsekvenser innsikten om barrierene har for tjenestenes arbeid fremover (kap. 5). Barrierene vises også i et systemkart med oversikt over sentrale aktører og tjenester (kap. 6).

Vi gjennomførte videre workshops med representanter fra NAV, Voksenopplæringen og Delprogram sysselsetting, hvor vi med utgangspunkt i innsikten om barrierer og brukerreiser diskuterte hvilke barrierer som oppleves som mest sentrale, idémyldring rundt mulige løsninger og videre konkretisering av utvalgte løsninger (se kap. 7). Basert på diskusjonene i workshopene rundt sentrale barrierer og idémyldring rundt løsninger, har vi identifisert fire innsatsområder som det er behov for å prioritere fremover. De fire innsatsområdene er:

- Utvikle mer tilpassede tilbud til målgruppen basert på elementer fra Jobbsjansen
- Finne nye løsninger på «arbeidsmarkedsdilemmaet», som oppstår pga. gapet mellom behovet i arbeidsmarkedet og målgruppens kompetanse, og hvordan man jobber med å kvalifisere målgruppen deretter
- Helhetlig og tidlig innsats overfor målgruppen
- Sette bruker i sentrum gjennom styrket samarbeid på tvers av NAV og Voksenopplæringen

Rapporten avsluttes med en drøfting av funnene fra kartleggingen sett opp mot tidligere innhentet kunnskap om målgruppen, samt anbefalinger til videre utredning (kap. 8).

INNLEDNING

2. FORMÅLET MED OPPDRAGET OG RAPPORTEN

Rambøll og Halogen har kartlagt hvilke barrierer kvinner med innvandrerbakgrunn står overfor i møte med arbeidslivet, på oppdrag fra Delprogram sysselsetting v/NAV Søndre Nordstrand.

Denne rapporten presenterer kartleggingens resultater, etter følgende oppbygning:

INNLEDNING

- **Kapittel 1** gir et sammendrag av oppdragets formål, metodisk fremgangsmåte og hovedfunn
- **Kapittel 2** gir en nærmere beskrivelse av formålet med kartleggingen og rapporten, avgrensninger og leseveiledning
- **Kapittel 3** beskriver metoder for datainnsamling og analyse som er benyttet i oppdraget

DEL 1: INNSIKTSRAPPORT

- I **kapittel 4** fremkommer brukerreiser som er utviklet på bakgrunn av brukerintervjuer og som visuelt fremstiller tilbud, opplevelser og barrierer sett fra brukernes perspektiv
- I **kapittel 5** redegjør vi for innsikt om barrierer som er innhentet i oppdraget på tvers av brukerreiser. Barrierene er belyst fra både brukerperspektivet og tjenesteperspektivet
- I **kapittel 6** fremkommer systemkart som er utviklet på bakgrunn av intervjuer med tjenesteperspektivet og brukere og som gir en visuell oversikt over aktører, tilbud og barrierer

¹ Arbeids- og sosialdepartementet. (2020). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)* (Prop. 1 S (2020 - 2021)). Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/cda32d69f2c54490b90ceff121cae87e/no/pdfs/prp2_02020210001asdddpdfs.pdf

² Enes, A.W. (2016). *Introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger: Kvinner og menn- Please, mind the gap!* Hentet fra <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/kvinner-og-menn-please-mind-the-gap>

DEL 2: FORSLAG TIL TILTAK

- **Kapittel 7** inneholder en oversikt over forslag til tiltak som ble utviklet gjennom prosjektet
- **Kapittel 8** inneholder en oppsummering av kartleggingens funn sett i lys av tidligere utredninger om kvalifisering opp mot denne målgruppen, samt anbefalinger for videre utredning og arbeid

2.1 Bakgrunnen for oppdraget: Hvordan bistå kvinner med lave kvalifikasjoner til å delta i arbeidsliv?

Det er et overordnet mål for regjeringen å sikre høy sysselsetting og lav arbeidsledighet i befolkningen, slik at færrest mulig står utenfor arbeidslivet.¹ Dette er et prioritert område også på integreringsfeltet. Sysselsetting er viktig for innvandrerbefolkningen, fordi arbeid og utdanning sikrer samfunnsdeltakelse, sosiale nettverk, kompetanseheving og økonomisk stabilitet, i tillegg til at innvandrerne blir bedre kjent med det norske språket og de kulturelle kodene, noe som igjen gir en ramme av trygghet.² I Norge er det stor enighet blant både forskere og politikere om at deltakelse i arbeidslivet er den aller viktigste forutsetningen for integrering og samfunnsdeltakelse.³

Kvalifisering av innvandrere er en kompleks oppgave som fordrer samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer. Spesielt er opplæring, arbeid og integrering tett relatert. Samarbeid og nytenkning på tvers av sektorer er en sentral del av arbeidet i Delprogram sysselsetting under Områdesatsingene i Oslo, for å øke sysselsettingen.⁴

³ Enes, A. W. (2017). *Deltakere i introduksjonsordningen: Veien til en vellykket integrering?* Hentet fra <https://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/artikler-og-publikasjoner/veien-til-en-vellykket-integrering>

⁴ Oslo kommune. Delprogram sysselsetting. Hentet fra <https://www.oslo.kommune.no/byutvikling/delprogram-sysselsetting/>

NAV og Voksenopplæringen er begge svært sentrale aktører i arbeidet med kvalifisering til å delta i arbeidsliv. NAV og Voksenopplæringen har ansvar for ulike deler av kvalifiseringsarbeid i delprogram sysselsetting. NAV arbeider for at flere kommer i arbeid og aktivitet, og skal sørge for at brukerne får gode tjenester tilpasset deres forutsetninger og behov.⁵ NAV sine tjenester og virkemidler er viktige i arbeidet med kvalifisering og sysselsetting av innvandrere, sammen med blant annet aktører som Voksenopplæring, og nasjonale aktører som IMDi og Kompetanse Norge. NAV har en rekke økonomiske virkemidler, samt en rekke arbeidsrettede tilbud og tiltak som har til formål å forsterke brukernes muligheter til deltakelse i arbeidslivet. Voksenopplæringen tilbyr opplæring i blant annet grunnskole og videregående opplæring for voksne og norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

I tjenestene er det over tid erkjent at de har spesielle utfordringer med å hjelpe enkelte undergrupper over i arbeid, herunder enkelte kvinner som har lite eller ingen skolebakgrunn og/eller lite eller ingen arbeidserfaring. Det er observert at mange i denne gruppen ikke oppnår nødvendige norskferdigheter og formelle kompetanser for å integreres i arbeidsmarkedet, og istedenfor blir værende under oppfølging eller opplæring fra det offentlige over mange år uten at situasjonen endrer seg.

Det er derfor behov for å få bedre innsikt i hvilke barrierer kvinner med disse kjennetegnene opplever i møte med kvalifisering og arbeidsliv. Det er behov for å hente denne innsikten fra et *brukerperspektiv* slik at tjenestene kan tilpasse sitt arbeid overfor målgruppen basert på bedre kunnskap om målgruppen og deres behov, og dermed bedre kunne imøtekomme og avhjelpe barrierene fremover.

⁵ NAV. (2020, 7.mai). Kva er NAV? Hentet fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/fakta-om-nav/kva-er-nav>

Boks 2-1 Nærmere om Delprogram sysselsetting

Delprogram sysselsetting er et samarbeid mellom bydelene Alna, Bjerke, Grorud, Stovner, Gamle Oslo, og Søndre Nordstrand, samt Utdanningsetaten, NAV Oslo, Kompetanse Norge, Arbeids- og velferdsdirektoratet, og IMDi Øst. Delprogrammet skal stimulere til samarbeidsprosjekter på tvers av virksomhetene, som utvikler og tester nye modeller innen sysselsettings- og kvalifiseringsfeltet. Innsatsen fra delprogrammet er spesielt rettet mot innvandrere som står utenfor arbeidsmarkedet. Målet med delprogrammet er «at flere innvandrere skal få seg ordinært arbeid og at flere oppnår en varig tilknytning til arbeidslivet». Det er satt i gang flere initiativer som skal styrke målsettingen om økt sysselsetting.

Les mer her: <https://www.oslo.kommune.no/byutvikling/delprogram-sysselsetting/>

2.2 Nærmere om kartleggingens formål: kartlegge og fremstille barrierer gjennom brukerreiser

Formålet med oppdraget har vært å kartlegge hvilke barrierer kvinner med innvandrerbakgrunn opplever i møte med arbeidsliv og fremstille barrierene i brukerreiser. Mer spesifikt ser kartleggingen på barrierer for kvinner som har:

- lite utdanning
- lite eller ingen arbeidserfaring
- vært registrert, fått oppfølging og/eller opplæring hos NAV eller Voksenopplæringen over lang tid (over fem år)
- lave norskferdigheter (A2 nivå eller lavere)

Det er derfor behov for å få bedre innsikt i hvilke barrierer kvinner med disse kjennetegnene opplever i møte med kvalifisering og arbeidsliv. Det er behov for å hente denne innsikten fra et *brukerperspektiv* slik at tjenestene kan tilpasse sitt arbeid overfor målgruppen basert på bedre kunnskap om målgruppen og deres behov, og dermed bedre kunne imøtekomme og avhjelpe barrierene fremover. Kartleggingen har derfor som formål å gi innsikt i kvinnes behov, utfordringer og møter med tjenester. Innsikten fra kartleggingen skal brukes til kompetansebygging hos ansatte i NAV og Voksenopplæringen, samt bidra til relasjonsbygging mellom målgruppen og ansatte i tjenesteapparatet. Gjennom å fremlegge kunnskap om brukergruppens opplevde barrierer, skal kartleggingen legge grunnlaget for fremtidig utvikling av tilbudet til og arbeidet med denne målgruppen. For å kunne omsette innsikten om brukeropplevelsene til forslag til videreutvikling av tjenestene, har vi også innhentet og beskrevet tjenesteapparatets erfaringer fra arbeidet med målgruppen slik det gjøres i dag.

På bakgrunn av kartleggingen har vi utarbeidet brukerreiser hvor vi visuelt formidler hovedfunn knyttet til brukernes møter med tjenester, møter med arbeidslivet og opplevde barrierer, som også ses i lys av hele livssituasjonen, herunder familie, helse, økonomi m.m. Brukerreisene kan benyttes til å forstå sammenhenger mellom individuelle livssituasjoner, forutsetninger, behov og opplevde barrierer. Dette vil gi et nyttig utgangspunkt for videre utvikling av forslag til videreutviklingen av tjenester. Vi har videre utformet et systemkart for å visuelt fremstille sentrale aktører, tjenester og tilbud rundt brukeren samt barrierer som oppstår på systemnivå. For å utdype de identifiserte barrierene fra brukerperspektivet nærmere, beskrives barrierene også nærmere i tekst, sortert etter tema. Hver barriere beskrives først fra brukernes perspektiv, med relevant informasjon fra tjenesteperspektivet på barrieren. Vi beskriver også identifiserte konsekvenser av innsikten om barrierer, samt hvilket mulighetsrom som finnes for utvikling og forbedring.

2.3 Begrepsavklaringer

Prosjektet retter søkelyset mot en bestemt undergruppe av innvandrerkvinner, som har bestemte kjennetegn som er felles for de som har spesielt vanskelig med å komme i jobb. Disse kjennetegnene er som nevnt skolebakgrunn, arbeidserfaring, norskkompetanse og langvarig oppfølging av offentlige tjenester. Vi bruker «målgruppe» eller «brukergruppe» som betegnelse når vi omtaler denne gruppen som helhet. I den sammenhengen vi har møtt og snakket med kvinnene, er de enten elever i voksenopplæringen, deltakere i kurs eller brukere av NAVs tjenester. Vi bruker alle disse begrepene når vi omtaler kvinnene.

Selv om disse kvinnene har visse felles kjennetegn, har vi gjennom hele oppdraget hatt en tilnærming som ser hvert menneske som et individ med individuelle behov, forutsetninger og livssituasjon og ikke som del av en gruppe. Vi har derfor også lagt vekt på å kartlegge og fremstille både hvilke felles barrierer kvinnene i målgruppen opplever, og hvilke individuelle barrierer de har.

3. METODE

I oppdraget har vi kombinert metoder fra samfunnsvitenskap og tjenstedesign. Vi har brukt en rent kvalitativ tilnærming til datainnsamling og analyser. Vi har hatt en åpen og eksplorerende inngang til datainnsamlingen for å fange opp og forstå sammenhengen mellom bakgrunn, livssituasjon, tilbud, erfaringer, opplevelser og behov som gjør seg gjeldende for hvert enkelt individ.

Kartleggingen involverer alle de operative partene i delprogram sysselsetting: NAV Søndre Nordstrand, NAV Alna, NAV Bjerke, NAV Gamle Oslo, NAV Grorud, NAV Stovner, Oslo Voksenopplæring Helsfyr, Oslo Voksenopplæring Rosenhof, Oslo Voksenopplæring Servicesenter og Oslo Voksenopplæring Skullerud. Disse aktørene har både bidratt som informanter og deltakere i workshops, og har hjulpet til med rekruttering av brukere til intervjuer.

Prosjektet er gjennomført etter følgende prosess.

Figur 3-1 Prosess for gjennomføring av prosjektet



Oppstart og innledende aktiviteter innebar dokumentgjennomgang av tidligere utredninger om kvalifisering for innvandrerkvinner med lite eller ingen skolebakgrunn og arbeidserfaring for å bygge på eksisterende kunnskap om problemstillingene, et kartleggingsmøte med oppdragsgiver for å få et første innblikk i organiseringen av NAV-kontorene, samarbeid med Voksenopplæringen og eksisterende tilbud

og arbeidsmåter, samt en rekke innledende intervjuer på både leder, ansatt- og brukernivå. De innledende aktivitetene bidro til å spisse problemstillinger og strategier for datainnsamlingen. Tekstboksen under viser hvilke datainnsamlingsaktiviteter vi gjennomførte i denne fasen.

I denne fasen gjennomførte vi til sammen 14 innledende intervjuer fordelt på følgende informantgrupper:

- 10 samtaler med ledere for hvert av de 6 NAV-kontorene og de 4 Voksenopplæringssentrene i Delprogram sysselsetting
- 3 ansatte veiledere ved NAV-kontor
- 1 ansatt lærer ved Voksenopplæringen
- 2 pilotintervjuer med brukere

Del 1: Innsiktsarbeid var inndelt i hhv. tjensteperspektivet og brukerperspektivet. Gjennom eksplorerende intervjuer kartla vi erfaringer med hhv. ansattes erfaringer fra arbeidet med målgruppen og brukergruppens opplevelser, erfaringer og barrierer i møte med opplæring og arbeidsliv. Formålet var å identifisere, forstå og belyse barrierer fra begge perspektiver, for slik å kunne avdekke begge parters opplevelse av eksisterende tilbud, behov, mulighetsrom, utfordringer, kommunikasjon og relasjoner. Tekstboksene under viser informasjon om de to informantgruppene.

I denne fasen gjennomførte vi til sammen 24 intervjuer med tjensteperspektivet fordelt på følgende informantgrupper:

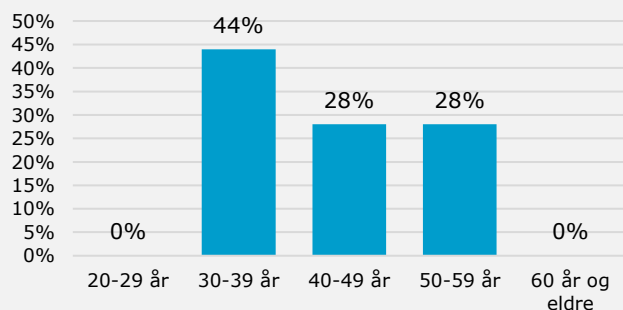
- 17 ansatte ved de 6 involverte NAV-kontorene
- 7 ansatte ved de 4 involverte Voksenopplæringssentrene

Vi gjennomførte til sammen 26 intervjuer med brukerperspektivet (inkludert de to pilotintervjuene). Informantene fikk selv velge format på samtalen og fordelte seg slik:

- 14 intervjuer med oppmøte
- 10 intervjuer på telefon
- 2 intervjuer på video

Vi tilbød og foreslo å benytte tolk i alle intervjuer. Tolk ble benyttet i 21 intervjuer, og var ikke ønsket av de øvrige 5 informantene.

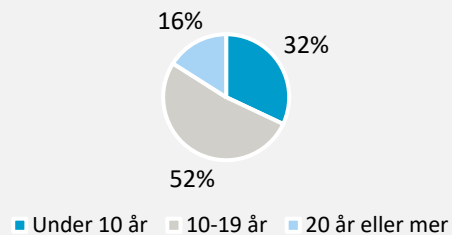
Figur 3-2 Alder



Som vist i grafen til venstre er informantene mellom 30 og 59 år. Det er en liten overvekt av informanter i alderen 30-39 år men ellers en jevn fordeling mellom aldersgruppene.

Kvinnene i utvalget har ulike bakgrunn, og til sammen syv ulike morsmål er representert i utvalget. Informantene har i all hovedsak nivå A1 eller nivå A2 i norsk, mens et par informanter er på nivå B1 på enkelte delferdigheter. To informanter har nivå B2 i norsk.

Figur 3-3 Botid



Som vist i grafen til venstre har informantene nokså lang botid i Norge. Over halvparten av informantene har bodd i Norge mellom 10 og 19 år, og omtrent en tredjedel av informantene har bodd lenger enn 20 år i Norge. De færreste informantene har bodd under 10 år i Norge.

Et stort flertall av informantene har ingen eller svært lite skolegang før de kom til Norge. Mange har vært analfabeter. Enkelte har noen få år med skole fra før, enten sammenhengende, eller fragmentert på grunn av lange opphold i opplæringen og opplæring i ulike land. Et fåtall informanter har skolegang på videregående nivå eller høyere fra hjemlandet. Svært få av informantene har hatt noen form for arbeid utenfor hjemmet før de kom til Norge. Et fåtall har hatt betalt jobb i Norge, som i alle tilfeller har vært deltid og ikke fast. Ellers har de aller fleste hatt enten språkpraksis eller arbeidspraksis i Norge. Et fellestrekk ved de fleste informantene er at de har barn, gjerne flere, og dermed store omsorgsoppgaver i hjemmet. I tillegg er det nokså mange informanter som er alene om omsorgsansvaret.

Del 2 Utvikle og forbedre innebar utvikling av brukerreiser og systemkart. På bakgrunn av innsikten fra datainnsamlingen blant brukere, utviklet vi kategorier av barrierer som de ulike informantene fremhevet som sentrale. Barrierene dannet utgangspunkt for utviklingen av ulike brukerreiser. Hver brukerreise representerer dermed flere informanter. Dette er også gjort av anonymiseringshensyn. Selv om likheter mellom informantene knyttet til hvilke barrierer de opplever, står sentralt i analysen og fremstillingen av funn, har vi tilstrebet å belyse variasjoner mellom brukerne i tekstene som følger med brukerreise og i beskrivelsene av barrierene i rapporten. Brukerreisene synliggjør opplevelser og barrierer fra brukernes perspektiv, og er egnet som analytisk verktøy for det videre arbeidet med utvikling av tjenestene.

Vi utviklet videre et systemkart på bakgrunn av tjenesteintervjuene, som visuelt fremstiller aktører, tilbud og systemiske utfordringer. De identifiserte barrierene er også synliggjort i systemkartet. Systemkartet kan benyttes i det videre arbeidet med utvikling av tjenestene sammen med brukerreisene.

Som en del av utviklingsarbeidet i prosjektet, gjennomførte vi fire mini-workshops med representanter fra NAV-kontor, voksenopplæringssettene og Delprogram sysselsetting. Formålet med workshopene var å utvikle konsepter eller tiltak for forbedring av tjenestene basert på identifiserte barrierer fra de to perspektivene.

Vi benyttet metodikken design sprint og fulgte prosessen som angitt i figuren under.

På workshopene deltok til sammen 38 deltakere fra de seks involverte bydelene, de fire involverte voksenopplæringssettene og Delprogram sysselsetting. Både lærere, veiledere, tjenesteutviklere og ledere var representert. For mer informasjon om gjennomføring av workshopen og dokumentasjon av innspill se kap. 7.

Figur 3-4 Proses for gjennomføring av workshops



**DEL 1:
INNSIKTSRAPPORT**

4. BRUKERREISER

I dette kapittelet presenterer vi fire brukerreiser. Brukerreisene er utarbeidet på bakgrunn av 26 intervjuer med informanter i målgruppen. Gjennom analysearbeidet indentifiserte vi først informantenes individuelle barrierer. Videre så vi etter fellestrekk i opplevelser av barrierer på tvers av intervjuene og grupperte informantene i fire hovedkategorier eller underbrukergrupper, basert på deres fremste barriere i møte med arbeidsliv og sett fra deres eget perspektiv.

Hensikten med brukerreisene er å skape et godt diskusjonsunderlag for hvilke behov som bør adresseres og hvilke tiltak som bør utvikles i del 2 av prosjektet. Brukerreisene er anonyme og skal representere kvinnenes perspektiv, samt fremstille variasjoner på tvers av kategoriene og variasjoner innad i kategoriene.

Kartleggingen fokuserer på en lang tidsperiode som utgjør mange år i kvinnenes liv. Det er stor variasjon rundt hvilke tjenester og tilbud de ulike kvinnene har mottatt og i hvilken rekkefølge. Hver brukerreise beskriver brukernes opplevelser fra ankomst i Norge til i dag på et overordnet nivå. Basert på innsiktsarbeidet har vi fremstilt noen utvalgte hovedsteg og kvinnenes opplevelser av disse, som er ment å belyse hva som er utfordrende i hver reise.

Brukerreisene fremstiller likhetstrekk ved opplevelsene til de brukerne som danner utgangspunkt for brukerreisen. Innenfor hver brukerreise finnes det også individuelle variasjoner i tilbud, behov og opplevelser. De mest sentrale ulikhetene er beskrevet i introduksjonsteksten om hver av de fire underbrukergruppene og tegnet inn i reisene ved at tidslinjen deler seg i ulike retninger som beskriver ulike opplevelser.

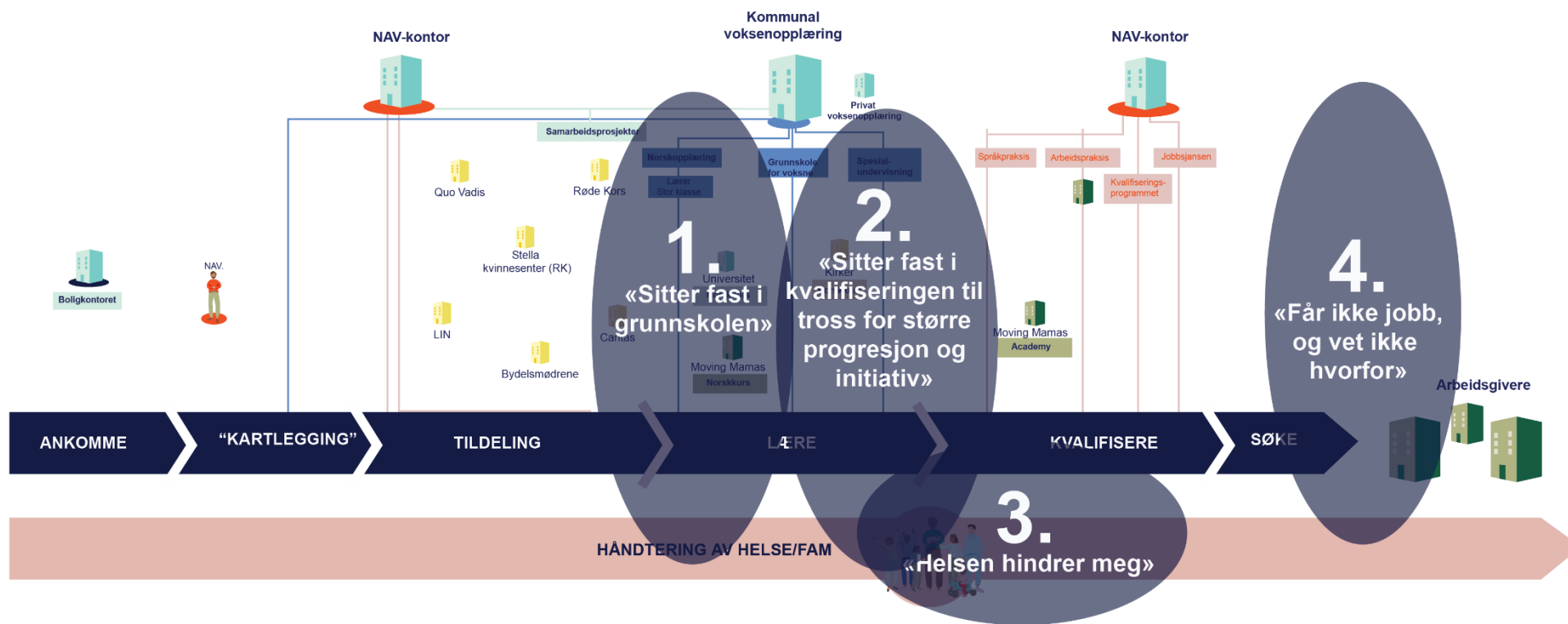
Brukerreisene viser ikke en komplett oversikt over tjenestetilbudene som kvinnene har mottatt, men et utvalg basert på viktige opplevelser kvinnene har hatt i møte med de ulike tjenestene og andre viktige livshendelser som hindrer dem i å utnytte tjenestetilbudene fullt ut. Vi har trukket frem det som basert på intervjuer fremkommer som viktige innsikter, som gir en god representasjon av hver enkelt underbrukergruppe og som kan være hensiktsmessig å diskutere i det videre i utviklingsarbeidet med å skape nye tiltak for målgruppen.

Hver brukerreise inneholder:

- En kort beskrivelse av underbrukergruppens likhetstrekk og variasjon
- En liste som oppsummerer behov og barrierer
- En tidslinje med stadier og steg som beskriver underbrukergruppenes opplevelser i møte med tjenesteapparatet
- En liste med tidlig identifiserte potensielle mulighetsrom
- Oversikt over hvilke barrierer som er mest relevant for hver brukerreise. Brukerreisene bidrar til å eksemplifisere innsikten på tvers som fremkommer i kap. 5, fordi de viser hvordan barrierene oppstår, oppleves, utspiller seg og håndteres av innvandrerkvinnene

4.1 Ulike brukerreiser – inndelt på bakgrunn av sentrale barrierer og hvor de er i reisen

Figur 4-1 Illustrasjon av hvor i forløpet de ulike brukerreisene ligger



4.1.1 Brukergruppe 1: «Sitter fast i starten av grunnskolen»

Brukergruppe 1 sitter fast i starten av grunnskolen, hovedsakelig på grunn av utfordringer med å lære norsk språk. De var analfabet eller hadde lite skolegang før de flyttet til Norge. Denne gruppen stoler i stor grad på at tjenester og system vet hva som er en god kvalifiseringsprosess for dem og følger anbefalt løp. De stiller sjelden kritiske spørsmål til tilbudet eller tjenesten de mottar og oppsøker sjeldnere hjelp for å endre på situasjonen. Selv om de kan være motivert, vet de ikke helt hvordan de kan ta grep om sin egen situasjon eller prosess, og stagnerer i starten av grunnskolen. Barrierene varierer innad i gruppen, men et kjennetegn ved kvinnene i denne målgruppen er at de gjerne har kommet sent i gang med kvalifiseringen eller de har hatt flere avbrudd i opplæringen som har bidratt til å forsinke progresjonen.

Dette er en **stor** gruppe, som innebærer at barrieren er fremtredende for mange av kvinnene vi har intervjuet i prosjektet.



Brukerreise gruppe 1 // "Sitter fast i starten av grunnskolen"



Denne gruppen «sitter fast i starten av grunnskolen», primært på grunn av utfordringer med å lære språk. Denne gruppen stoler i stor grad på at tjenester og system vet hva som er en god kvalifiseringsprosess for dem og følger anbefalt løp. Selv om de kan være motivert, vet de ikke helt hvordan de kan ta grep om sin egen situasjon eller prosess, og stagnerer. De var analfabet eller hadde lite skolegang før de flyttet til Norge.

Om gruppe 1

Fellestrekk:

- De sitter fast i starten av grunnskolen. En fellesnevner er at de har utfordringer med å lære norsk språk. Det er flere og sammensatte barrierer som bidrar til at det er vanskelig å lære norsk og komme seg videre.
- De kommer fra ulike land, men en fellesnevner er at de har lite/ingen skolegang eller erfaring fra arbeidslivet fra hjemlandet.
- Alle i denne gruppen har hatt flere og lange avbrekk fra opplæringen av ulike grunner.
- Nesten alle sier at de er motiverte til å lære norsk og fullføre skole for å få seg en jobb. En viktig motivasjon er å kunne hjelpe egne barn og bli mer selvstendige.
- De er "tilbakelemt" i egen situasjon. I dette legger vi at de stoler på at det å gå på skole eller at hjelpen de får av NAV vil bidra til jobb. De tar i liten grad initiativ til og ansvar for egen "fremdrift", men gjør det NAV eller andre råder dem til å gjøre.
- Alle har omsorg for flere barn, noe som tar mye tid og fokus i deres liv. Flere er alenemødre, noe som krever ekstra innsats og forsterker behov som blir presentert i reisen.

Variasjon innad i gruppen:

- **Alder:** Informantene i denne gruppen er mellom 30 og 59 år og representerer med det hele aldersspennet i utvalget. Et fellestrekk for de over 50 år i denne gruppen er at de synes de selv er gamle og mener de lærer sakte på grunn av alderen. De aller fleste har likevel mål om å få seg jobb. Vi ser at motivasjon kan påvirkes av alder, men ikke i utpreget grad.
- **Botid i Norge:** De fleste har lang botid i Norge, men også her er det stor variasjon - alt fra under 10 år, 10-19 år, og over 20 år.
- **Møte med tjenesteapparatet:** Noen kommer raskt i gang med opplæring gjennom introduksjonsprogrammet. De som ikke har rett til introduksjonsprogrammet kommer sent i gang. Dette illustreres med to parallelle linjer i brukerreisen.
- Det er ulikt hvor raskt kvinnene kommer i gang med kvalifiseringsprosessen. I reisen vil denne variasjonen illustreres med to spor der det er viktig å illustrere ulikhetene.



Kommer sent i gang



Kommer raskt i gang



Barrierer oppsummert

Barrierer i møte med tjenesteapparatet:

- Lite kunnskap om samfunnet, forventninger, muligheter og rettigheter gjør det vanskelig å orientere seg og kan bidra til at man ikke prioriterer kvalifisering. Dette kan bidra til at de mister rettigheter og får en lang omvei inn i kvalifisering senere.
- Brukerne deltar i et tilbud som er for vanskelig og lite tilpasset deres behov. Det kan både være manglende kunnskap om brukernes behov, manglende individuell tilpasning i tilbudene de får, manglende oversikt over eksisterende tilbud eller mangel på tilbud som er godt tilpasset målgruppen.

Barrierer på skolen:

- Utfordring med å lære norsk språk, har sakte progresjon.
- Undervisning på norsk, lite repetisjon og lite tid til å øve etter skolen gjør det vanskelig å lære.
- Målgruppen trenger tid på å lære alfabetet, lesing og skriving, i tillegg til et nytt språk - dette er utfordrende og tidkrevende.
- Noen kan i tillegg ha lærevansker som ligger bak som barrierer, uten at dette er avdekket eller håndtert.
- For andre kan innlæringen gå sakte på grunn av alder.
- De som er godt voksne rekker ikke å bli ferdig med grunnskoleløpet før de kommer i pensjonsalderen, og har dermed få utsikter til å komme i arbeid.
- Mange vet de burde ta utdanning for å få jobb, men grunnskolen tar lang tid. Det blir en svært lang vei arbeidslivet for denne gruppen.

Barrierer for språkpraksis:

- Ønsker språkpraksis for å praktisere norsk utenfor klasserommet, men får ikke plass.
- Varierende kvalitet på og utbytte av språkpraksis. Mange får oppgaver der de nesten ikke møter andre og får snakket norsk.
- Flere misforstår hva språkpraksis er.

Barrierer jeg opplever utenfor skolen som påvirker:

- Praktiserer lite norsk utenom skolen. Mange er redde for å gjøre feil og tør ikke snakke norsk. Få har norske sosiale nettverk.
- Mange og lange avbrudd i skolegang pga. hendelser i livet, noe som hindrer progresjon. Avbruddene i opplæring som dette medfører at de ofte må gå skoletrinn om igjen.
- Mange og korte hverdagslige avbrudd i skolegang pga. oppfølging av barn og egne avtaler med det offentlige. Fravær, få muligheter til å øve hjemme, for lite repetisjon og rask progresjon på skolen fører til kunnskapshull.

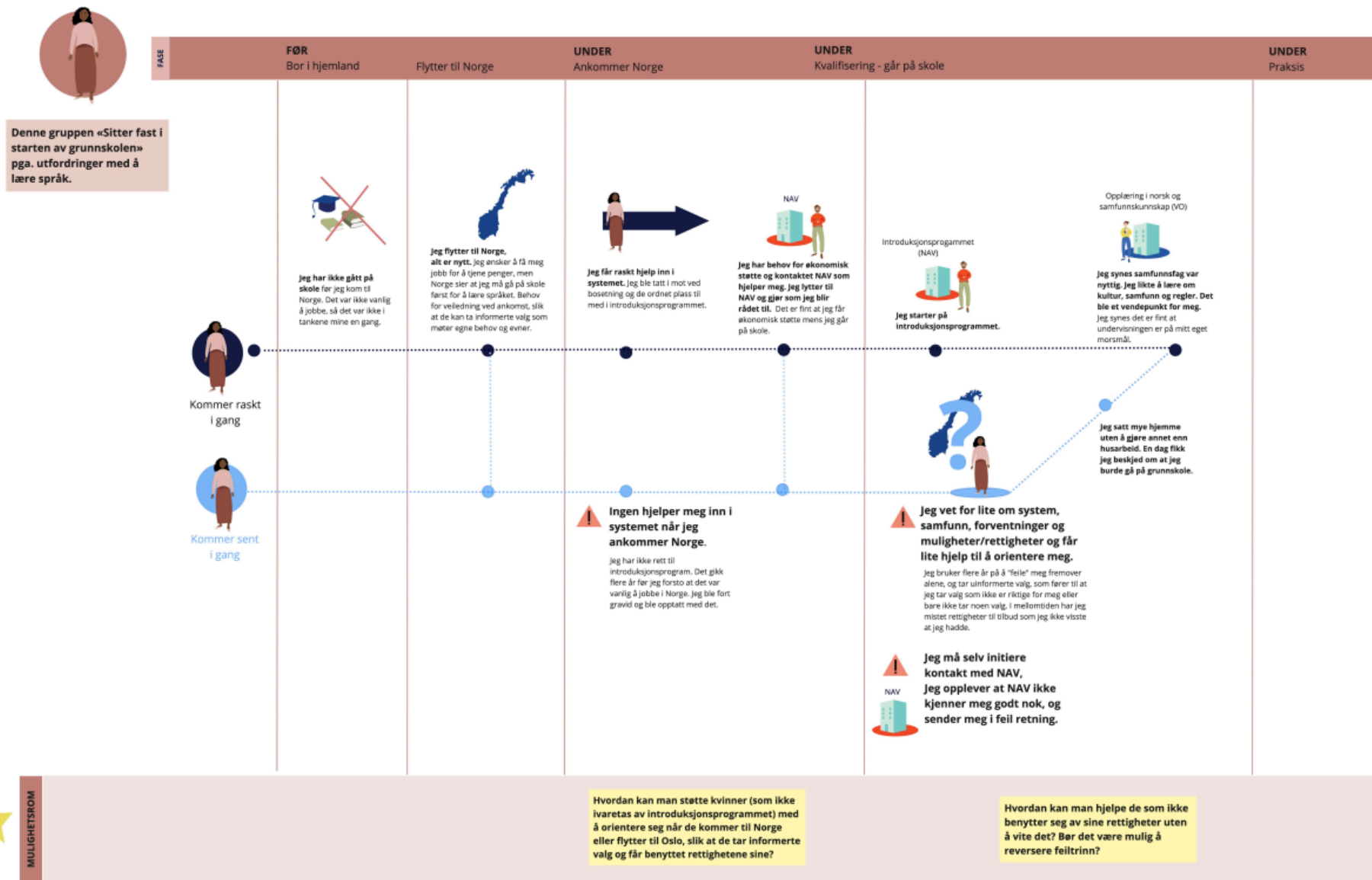
Barriere for kvalifisering

- Høye språkkrav fra skolesystem og arbeidslivet gjør veien lang.

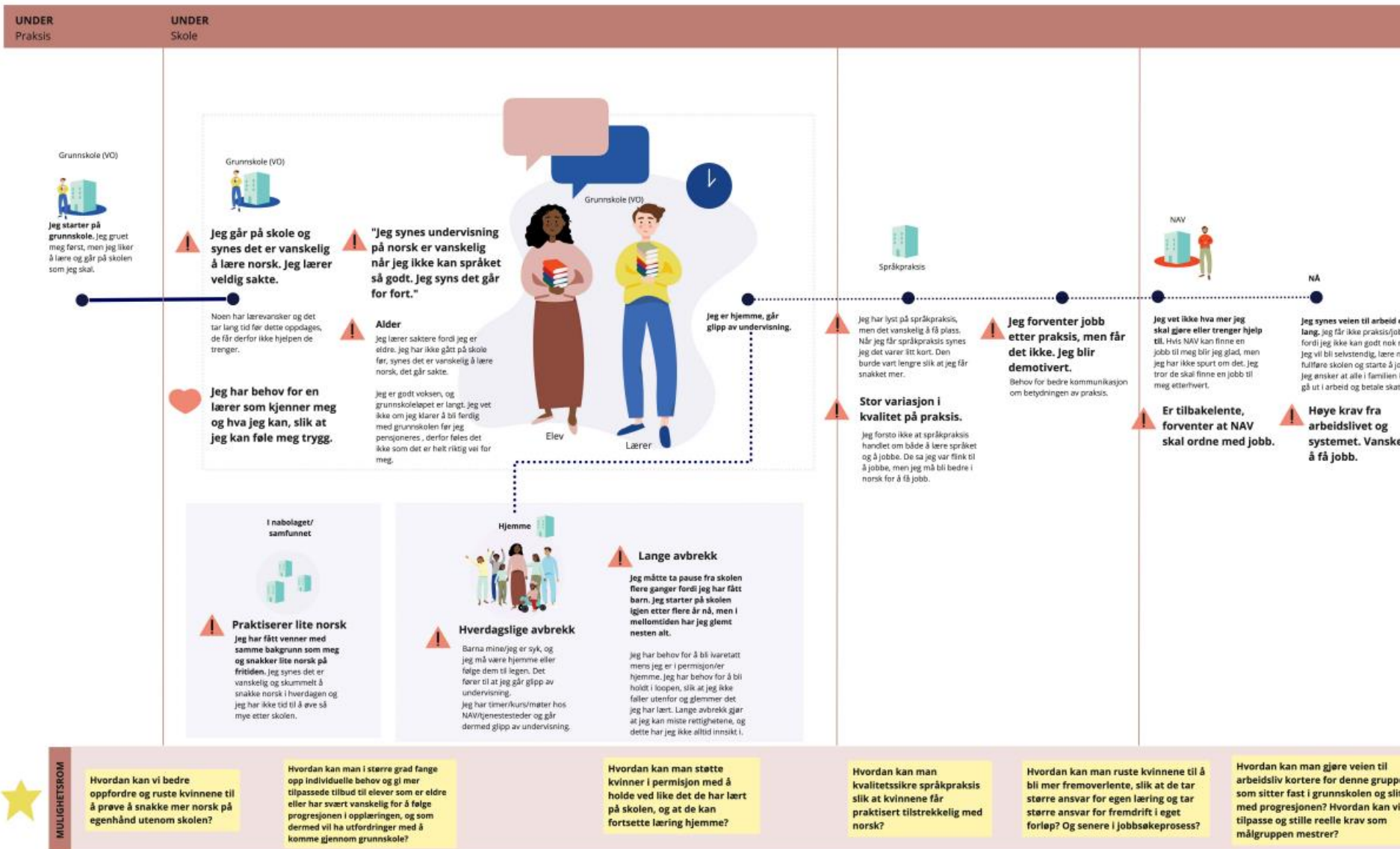
Barrierer for jobbsøking

- Høye forventninger til at NAV skal ordne jobb for dem, og lite forståelse for at det kreves egeninnsats.

Brukerreise gruppe 1 // "Sitter fast i starten av grunnskolen"



NÅ





Behov oppsummert

Ved ankomst:

- Behov for individuell veiledning ved ankomst, slik at de kan ta informerte valg ut fra egne behov og evner og finne tiltak som passer for dem.
- Behov for å bli møtt på riktig måte med tanke på språk, slik at de forstår undervisning og andre tjenestetilbud (forståelse, tolk, etc.)
- Behov for å forstå systemet, rettigheter og muligheter.
- Behov for å forstå samfunn og kultur.
- Behov for å få basale behov dekket først (bolig, økonomi, omsorg), før de tenker på jobb.

Skole/læring

- Behov for trygghet i læringssituasjoner fra start.
- Behov for å etablere en god relasjon med lærer, slik at de blir sett og hørt. Dette forutsetter kontinuitet, langsiktige løp og tett oppfølging på flere av livets arenaer.
- Behov for å bli ivare tatt av skolen/andre mens de er i permisjon/er hjemme, slik at de ikke glemmer det de har lært.
- Behov for støtte eller strategier for hvordan praktisere norsk utenom skolen.

Familieomsorg

- Behov for koordinering og tilpasning fra skolen, NAV og andre tiltaksarrangører, slik at kvinnene kan følge opp avtaler med andre tjenesteaktører for barna og seg selv uten å gå glipp av undervisning. (NAV, skole, lege, helsestasjon, tannlege osv.)
- Behov for støtte fra andre/tilpasning fra skole slik at de kan få tid til å fokusere på skolearbeid.



Noen identifiserte mulighetsrom

Ved ankomst

- Hvordan gi alle nok kunnskap om samfunn, kultur, system, rettigheter og muligheter, og tidlig nok etter ankomst?
- Hvordan kan man støtte kvinner (som ikke ivaretas av introduksjonsprogrammet) med å orientere seg når de kommer til Norge eller flytter til Oslo, slik at de tar informerte valg og får benyttet rettighetene sine?
- Hvordan kan man hjelpe de som ikke benytter seg av sine rettigheter uten å vite det? Bør det være mulig å reversere feiltrinn?

Veiledning

- Hvordan kan NAV/andre gjøre en dypere behovskartlegging slik at de sender bruker i riktig retning? Hvordan sikre at informasjonen fra kartleggingen benyttes videre av andre aktører og i valg av tilbud?

Skole/læring

- Hvordan kan man jobbe systematisk med å bygge deltakernes motivasjon og selvtilitt?
- Hvordan kan man organisere opplæringen slik at elevene opplever den tryggheten og kontinuiteten som skaper best læringsmiljø?
- Hvordan kan vi bedre oppfordre og ruste kvinnene til å prøve å snakke mer norsk på egenhånd utenom skolen?
- Hvordan kan man støtte kvinner i permisjon med å holde ved like det de har lært på skolen, og at de kan fortsette læring hjemme?
- Hvordan kan man i større grad fange opp individuelle behov og gi mer tilpassede tilbud til elever som er eldre, eller har svært vanskelig for å følge progresjonen i opplæringen, og som dermed vil ha utfordringer med å komme seg gjennom grunnskole?

Språkpraksis

- Hvordan sikre at flere får språkpraksis?
- Hvordan kan man kvalitetssikre språkpraksis slik at kvinnene får praktisert tilstrekkelig med norsk?
- Hvordan kommunisere tilbudet godt og sette riktige forventninger slik at kvinnene unngår å bli demotiverte eller skuffet?

Kvalifiseringsløp

- Hvordan kan man gjøre veien til arbeidsliv kortere for denne gruppen som sitter fast i grunnskolen og sliter med progresjonen? Hvordan kan vi tilpasse og stille reelle krav som målgruppen mestrer?
- Hvordan kan man ruste kvinnene til å bli mer fremoverlente, slik at de tar større ansvar for egen læring og tar større ansvar for fremdrift i eget forløp? Og senere i jobbsøkeprosessen?

Alternative utdanningsløp og arbeidsplasser

- Hvordan kan NAV, arbeidsgivere og andre identifisere, skape og benytte andre typer arbeidsplasser som har lavere krav til språk og formell kompetanse, og som kan fokusere mer på relevant språkopplæring i praksis?

4.1.2 Brukergruppe 2: «Sitter fast i kvalifiseringen til tross for større progresjon og initiativ»

Brukergruppe 2 har kommet lenger i kvalifiseringsløpet enn brukergruppe 1, men opplever på lik linje med brukergruppe 1 å sitte fast i kvalifiseringen. Dette til tross for at de viser betydelig innsats, eget initiativ og ambisjoner. Dette viser de gjennom å stille høyere krav til tjenestene og ved å stille mer kritiske og konstruktive spørsmål til tilbudene de får. De leter også mer rundt etter relevante tilbud og muligheter på eget initiativ. De klarer i større grad å orientere seg og tar eierskap til fremdrift i eget forløp. Noen har deltatt på språkkafé og er med i organisasjoner, som for eksempel Bydelsmødrene. Felles for disse kvinnene er at de har utviklet en forståelse for muligheter og krav. Dette har bidratt til at brukerne i denne gruppen har vist progresjon og fremgang, men de har likevel fortsatt en vei å gå før de er i arbeid. De opplever at de ikke får et egnet tilbud og at de dermed har begrensede muligheter til å komme seg videre. Flere av kvinnene opplever å ikke bli hørt angående hvilke tiltak de ønsker seg eller er skeptisk til de tilbudene de blir tilbudt fordi de har andre tanker om hva de trenger. Den største barrieren for denne gruppen er at de opplever å ikke bli forstått av systemet og opplever ikke å få tilbud de selv mener at de trenger. Denne gruppen har lite eller ingen skolegang før de flyttet til Norge.

Dette er en **middels** stor gruppe, som innebærer at denne barrieren er fremtredende for noen av kvinnene vi har intervjuet i prosjektet.



Brukerreise gruppe 2 // "Sitter fast i kvalifiseringen til tross for større progresjon og initiativ"



Denne gruppen «sitter fast i kvalifiseringen til tross større progresjon og initiativ».

Denne gruppen har kommet lengre i kvalifisering enn brukergroupe 1, de mestrer skolen i større grad og viser større læringsevne og progresjon i opplæringen. De opplever likevel barrierer for å komme seg videre fra kvalifiseringen. De tar mer eget initiativ og eierskap for fremdrift for egen læring. De stiller høyere krav til tjenestene de mottar enn gruppe 1, og har flere tanker om hvilken type støtte de ønsker seg. Noen opplever å ikke bli hørt angående hvilke tiltak de ønsker seg, og savner mer individuell tilpasning.

Om gruppe 2

Fellestrekk:

- De har lite eller ingen skolegang før de flyttet til Norge.
- De går på grunnskole for voksne, men har lettere for å lære enn kvinnene i gruppe 1. De har kommet seg noe videre og viser raskere progresjon i norsk og andre fag.
- Denne brukerguppen kjennetegnes av å være mer fremoverlent, ambisiøse og tar mer initiativ i egen prosess. De tar initiativ og eierskap til fremdrift og progresjon i eget forløp.
- De trener på norsk utenom skolen. Mange går på norskkurs hos frivillige organisasjoner, andre har turt å trene på språk i hverdagslige settinger.
- De har i større grad blitt kjent med det norske systemet og klarer å orientere seg.
- De er mødre som har flere barn. Noen har mindre tid utenom skolen til å fokusere på egenutvikling, fordi de er alenemødre og derfor må bruke tiden på å følge opp barna.
- Flere har et kritisk/konstruktivt blikk på hjelpen de får fra det offentlige. Flere av disse kvinnene opplever å ikke bli hørt angående hvilke tiltak de ønsker seg, eller er skeptisk til det de blir tilbudt fordi de har andre tanker om hva de trenger.

Variasjon innad i gruppen:

- **Stor variasjon i alder.**
- Noen har gått få år på skole, mens noen har gått relativt mange år. De er på ulike nivåer, men alle opplever progresjon og læring.
- Stor variasjon i når de starter på skole. Noen kommer raskt i gang med introduksjonsprogram, andre søker seg inn på skolen fordi de har familie som har bodd lenge i Norge og kjenner rettighetene sine og det norske systemet. Disse har på ulike måter blitt hjulpet til å få en rask og god oppstart på kvalifiseringen. Andre har bodd i Norge i mange år før de starter på skolen. I reisen vil denne variasjonen illustreres med to spor der det er viktig å illustrere ulikhetene.



Kommer raskt i gang



Kommer sent i gang, får ikke god nok hjelp inn i systemet



Barrierer oppsummert

Barrierer i møte med tjenesteapparatet

- Noen opplever å ikke bli hørt angående hvilke tiltak de ønsker seg eller er skeptiske til de tilbudene de blir tilbudt fordi de selv har andre tanker om hva de trenger.

Barrierer ved ankomst

- For de som kommer sent i gang, er dette en barriere. For de som kommer raskt i gang er dette en suksessfaktor.

Barrierer på skolen

- De forteller at alle på skolen har et lavt språknivå, så de lærer ikke så mye av hverandre der.
- De ønsker å lære norsk som er mer relevant til arbeidslivet.

Barrierer for språkpraksis

- Flere forteller at de ikke får språkpraksis, men ønsker det slik de kan lære seg relevant språk/norsk til arbeidslivet.

Barrierer for veiledning

- Noen liker ikke å møte opp hos NAV, ønsker at møtet skal skje på sine premisser slik de ikke får fravær eller går utover tid med familien.
- Mange opplever at NAV-veilederen ofte byttes ut. Det tar lang tid å etablere en god relasjon og før ny veileder forstår individuelle behov og utfordringer. Savner kontinuitet fra NAV.

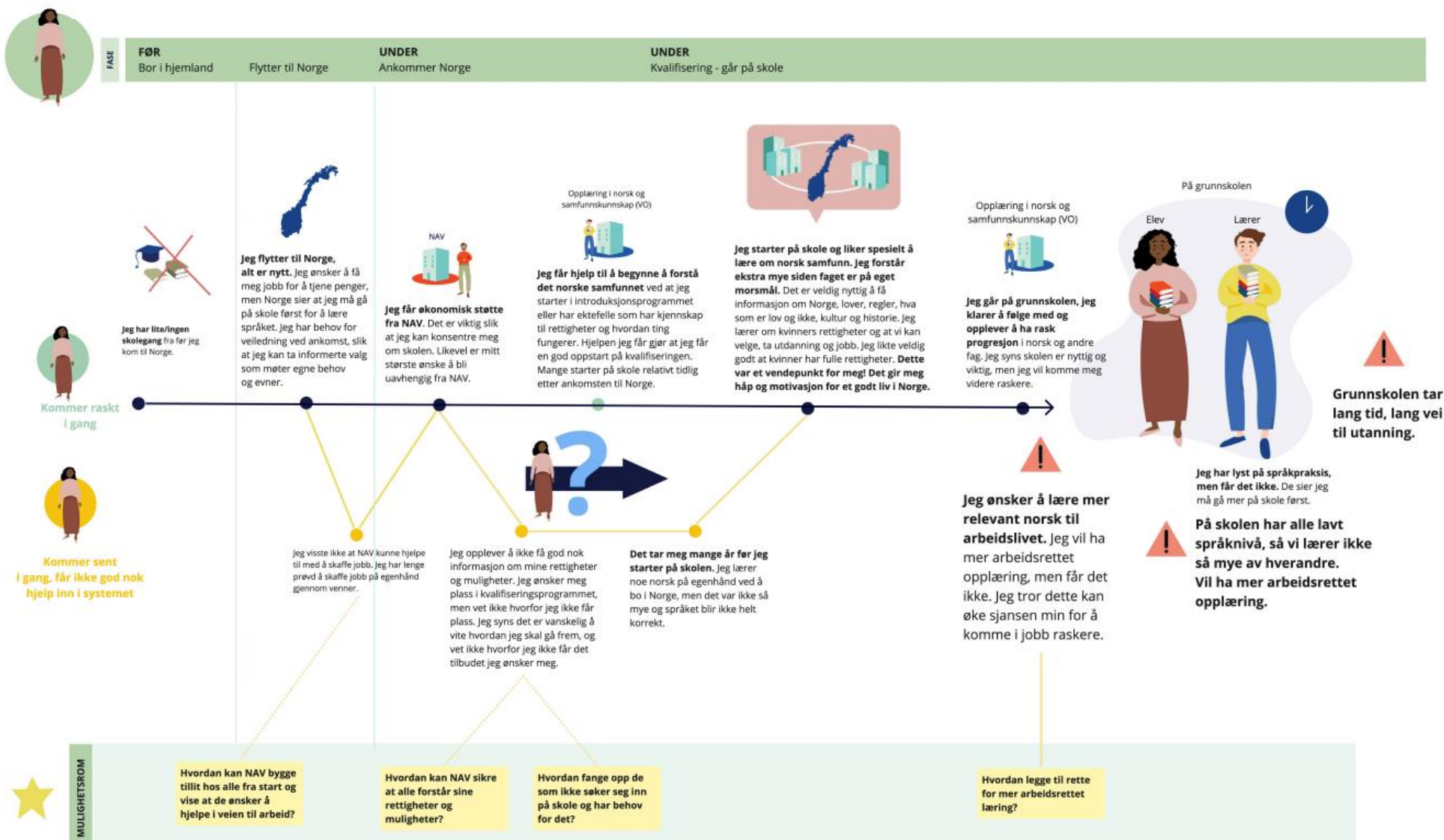
Barriere for praksis

- Forhåpninger om jobb etter praksis, men får det ikke. Blir demotivert. Behov for bedre forventningsstyring rundt hva praksis er og gir.
- Praksisplassene er ikke alltid relevant for yrket/jobben de ønsker seg. Dette hindrer dem i å få relevant erfaring til yrkesveien de ønsker å ta.

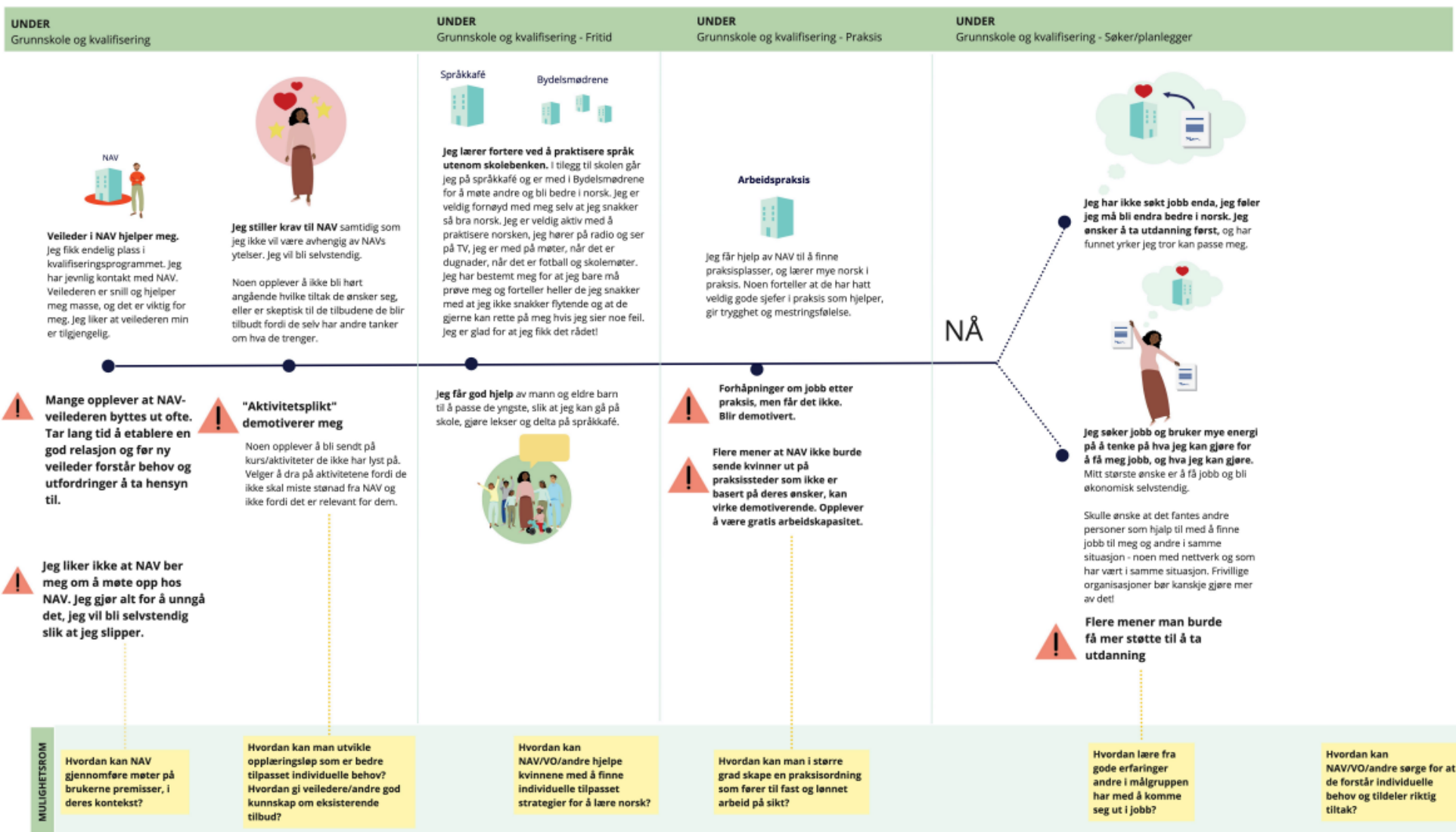
Barrierer for utdanning

- Mange ønsker å ta utdanning, men grunnskolen tar lang tid. Det blir en lang vei til arbeidslivet for denne gruppen.

Brukerreise gruppe 2 // "Sitter fast i kvalifiseringen til tross for større progresjon og initiativ"



Brukerreise gruppe 2 // "Sitter fast i kvalifiseringen til tross for større progresjon og initiativ"





Behov oppsummert

Ved ankomst:

- Behov for informasjon slik at jeg forstår det norske systemet og kan orientere meg
- Behov for å forstå hva NAV/andre kan hjelpe meg med

Veileder

- Behov for å etablere en god relasjon med veileder i NAV slik at han/hun forstår meg, slik at jeg blir ledet i riktig retning og kan ta informerte valg

Skole/læring

- Behov for å lære relevant norsk som gjør at jeg blir klar for arbeidslivet
- Behov for å etablere gode læringsstrategier for å lære norsk utenom skolen

Familieomsorg

- Behov for en familie som hjelper til slik at jeg kan fokusere på læring



Noen identifiserte mulighetsrom

Ankomst

Hvordan kan NAV bygge tillit hos alle fra start og vise at de ønsker å hjelpe i veien til arbeid?

Hvordan kan NAV sikre at alle forstår sine rettigheter og muligheter?

Hvordan fange opp de som ikke søker seg inn på skole og har behov for det?

Skole

Hvordan legge til rette for mer arbeidsrettet læring, slik at de kan lære mer relevant språk for arbeidslivet

Veiledning

Hvordan kan NAV gjennomføre møter på brukernes premisser, i deres kontekst?

Kvalifisering

Hvordan kan man utvikle opplæringsløp som er bedre tilpasset denne målgruppens behov? Hvordan gi veiledere/andre god kunnskap om eksisterende tilbud?

Hvordan kan NAV/VO/andre hjelpe kvinnene med å finne individuelt tilpassede strategier for å lære norsk?

Hvordan kommunisere bedre hva praksis er?

Hvordan kan man i større grad skape en praksisordning som fører til fast og lønnet arbeid på sikt?

4.1.3 Brukergruppe 3: «Helsen hindrer meg»

Brukergruppe 3 sin største barriere for kvalifisering og arbeid er egen helse. Noen har også familiemedlemmer som er syke og som har behov for omsorg og oppfølging. I denne gruppen finner vi kvinner som har noe skolegang fra før, og som går på skole eller er i praksis nå eller som gjorde dette før helseutfordringene oppstod. De fleste av de det gjelder ønsker seg tilbake til kvalifisering og arbeidslivet, og etterlyser mer hjelp til det. I denne reisen sitter kvinnene fast «hjemme alene». Kvinnene opplever at de må ta mye initiativ selv for å komme seg inn i opplæring igjen og opplever at NAV ikke er nok aktive med å oppsøke dem, tilby hjelp og finne løsninger som kan fungere i deres livssituasjon.

Dette er en **middels** stor gruppe, som innebærer at denne barrieren er fremtredende hos noen av kvinnene vi har intervjuet i prosjektet.



Brukerreise gruppe 3 // "Helsen hindrer meg"



Denne gruppens største barriere for å komme ut i arbeidslivet er egen helse, noen har også familiemedlemmer som er syke og som har behov for omsorg. Dette er kvinner med skolegang fra før som ønsker seg tilbake i arbeidslivet. Nav er ikke på tilbudssiden, kvinnene må ta initiativ selv.

Om gruppe 3:

Fellestrekk:

- Har gått på skole i Norge og lært noe norsk. Informantene i gruppen har enten nivå A2 eller B1 på enkelte av delferdighetene.
- Har ikke erfaring fra jobb fra hjemlandet.
- Alle har erfaring fra praksis og/eller arbeid i Norge, men ingen har fått fast jobb.
- Hovedårsaken til at disse er utenfor arbeidslivet er at de opplever helserelaterte hindringer. De ønsker seg jobb, men føler seg ikke klare til å gå tilbake til samme jobb eller praksis som de har hatt tidligere på grunn av helsen. De har et spesielt behov for hjelp for å fortsette kvalifiseringen og komme nærmere arbeidslivet.
- Kvinnene opplever at de selv må starte prosessen og ta initiativ til kontakt med NAV. Det tar gjerne mange år før de kontakter NAV.

Variasjon innad i gruppen:

- Informantene er på ulike steder i forløpet når helseproblemene inntreffer. Noen gikk på skole mens andre var i praksis. Felles er at de falt ut av aktiviteten pga. helseutfordringer.
- Skolegang fra hjemlandet: Varierende hvor mye skolegang de har. Noen har ingen skolegang fra før, mens andre har gått noen få år på grunnskole eller videregående før ankomst til Norge.
- Noen av de som har syke barn, er også syke selv, noe som krever ekstra mye omsorg og fokus fra dem. Egen helsesituasjon kan forverres i denne situasjonen.
- Noen har helseplager som har oppstått over tid eller før de kom til Norge. Andre har fått mer akutte helseplager i nyere tid.
- Alle unntatt en ønsker seg nå tilbake til praksis og å fortsette arbeidet mot fast jobb. En ser på dette som for utfordrende og er ikke motivert.
- De fleste er hindret på grunn av egne helseplager, mens noen er hindret på grunn av helseutfordring hos et familiemedlem i tillegg. I reisen vil denne variasjonen illustreres med to spor der det er viktig å vise ulikhetene.



Jeg er syk



Familiemedlemmer er syke



Barrierer oppsummert:

Barriere rundt helse

- Egen fysisk og/eller psykisk helse gjør at de blir hjemmværende.
- Flere har syke barn som krever ekstra mye omsorg og fokus, for noen tar det mange år før de får tilstrekkelig med hjelp fra det offentlige til å kunne starte å tenke på arbeidslivet igjen.
- Familiemedlemmers helsesituasjon kan også bidra at noen må slutte på skolen eller praksis, på grunn av økt omsorgsbyrde.

Barrierer som hjemmværende

- Mange blir demotivert og mister selvtillit av situasjonen. Det krever mye av den enkelte å bli motivert, og å ta første steg på veien tilbake til kvalifisering på egenhånd. Mange vet ikke hva første steg er og har behov for støtte.
- Flere føler seg alene om utfordringene sine og sier at NAV ikke tok kontakt når de havnet utenfor jobb/skole/praksis. Noen har følelsen av å bli "glemt."
- De må selv kontakte NAV, men venter lenge, gjerne flere år, med å ta kontakt med NAV igjen etter at de falt utenfor. Flere er usikre på når man burde kontakte NAV når man sliter med helsen og opplever at man ikke er klar til å jobbe.
- De savner oversikt over tilbud og informasjon om muligheter for nye yrkesveier, eller andre veier som bedre kan passe nye utfordringer. Kvinnene ønsker bedre veiledning fra NAV rundt dette. De opplever å få mer relevant informasjon om tilbud fra eget nettverk.

Om NAV-veiledere

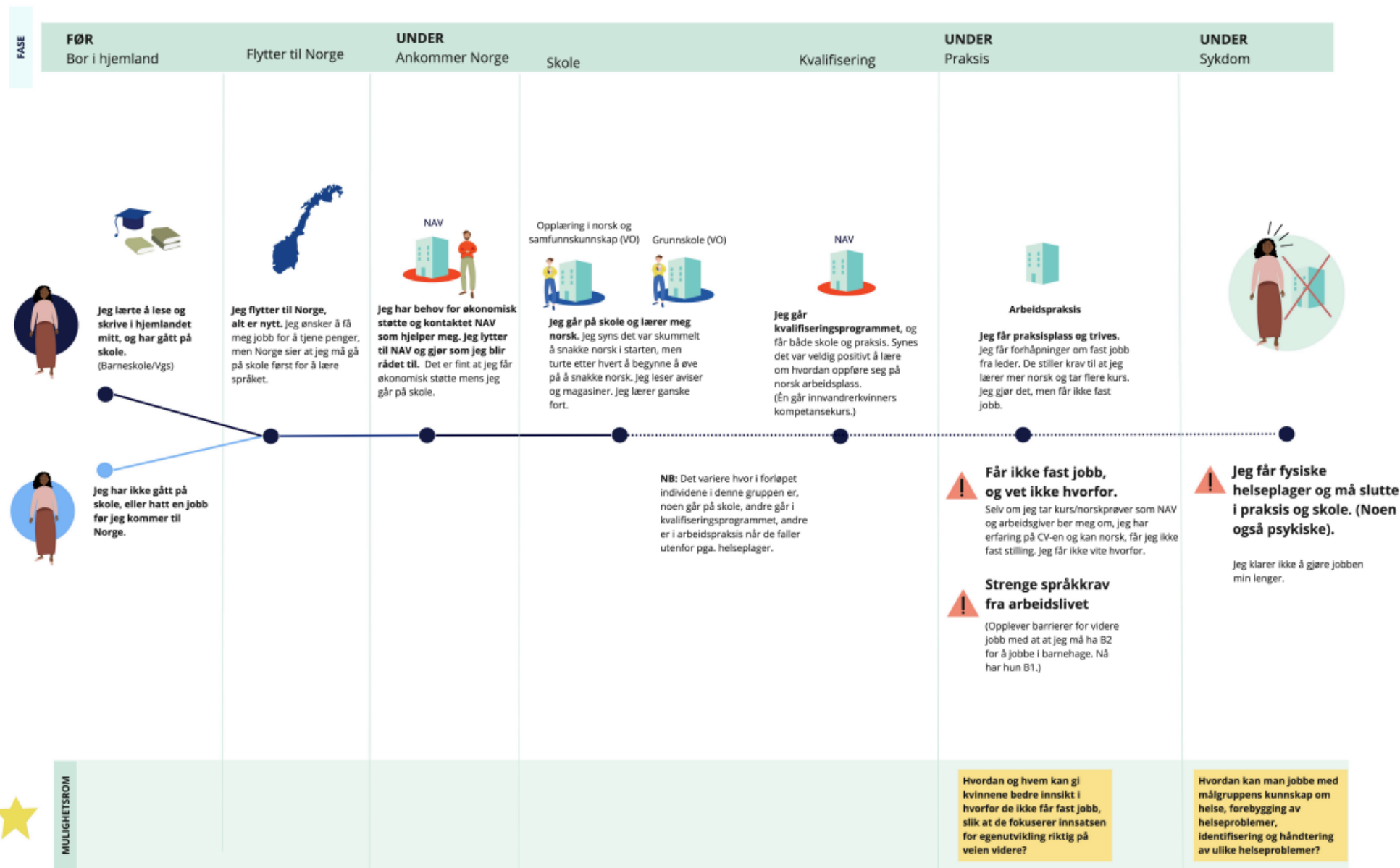
- Noen opplever å ha veiledere som ikke kjenner deres behov godt nok og har lite kontakt. Det er også mange som har byttet veileder ofte, som forsterker dette.
- Noen opplever at NAV behandler dem som en jobbsøker, før de engang selv vet hvilken jobb som kan passe. Noen opplever at det fører til at de starter i feil tiltak eller leder dem i feil retning.
- Mange tviler på at de kan gå tilbake til det de gjorde før. Noen synes det er vanskelig å fortelle til NAV hvilke jobber de ønsker å søke på, når de ikke vet om mulighetene som finnes. De trenger hjelp til å reflektere rundt hva som kan være nye muligheter som bedre kan passe deres nye situasjon.

Barriere arbeidspraksis

- De som har erfaring med arbeidspraksis er frustrert over at de ikke får fast jobb og ikke helt forstår hvorfor, derfor er det også vanskelig å forbedre seg.
- Arbeidsgiver gir forhåpninger: De stiller krav til kurs, men selv om kvinnene tar kurs, blir de ikke ansatt. Dette gjør at de føler seg demotivert og opplever å bli diskriminert.

Barriere for jobb

- Strenge språkkrav fra arbeidslivet.
- Helseutfordringer.



UNDER
Sykdom

UNDER
Kvalifisering

Jeg har helseplager og er hjemmeværende, jeg har flere års avbrekk



Jeg er hjemme fordi jeg er syk, passer barn og holder huset. Jeg er usikker på hva jeg skal gjøre. Jeg har helseplager som hindrer meg å gå tilbake i skole/jobbe.

Jeg vil ut i arbeid, men vet ikke helt hva jeg vil og hva som passer meg nå. Jeg har en ny tilstand jeg må bli kjent med. Tror jeg må prøve noe nytt, men vet ikke hva. Jeg er rådvill.



! Jeg er hjemmeværende og det er ingen som tar kontakt.

Jeg blir "glemt" og føler at det ikke er noen som bryr seg. Og jeg vet ikke hva jeg skal gjøre for at ting skal bli bedre.

Det går lang tid før jeg kontakter NAV. Jeg vil ut i arbeid, men vet ikke helt hva jeg vil og hva som passer meg nå.

! Jeg har behov for hjelp fra noen, men vet ikke hvem jeg burde kontakte.

Jeg savner oversikt over tilbud og informasjon om muligheter for nye yrkesveier, eller alternativer som bedre kan passe mine utfordringer. Jeg vet ikke hvor jeg skal lete, eller hvem jeg skal spørre. Jeg trenger noen å snakke med.

! Må selv kontakte NAV

Venter lenge (flere år) med å ta kontakt med NAV etter å ha falt utenfor. Usikkerhet rundt når man burde kontakte NAV når man sliter med helsen og opplever at man ikke er klar for å jobbe. Opplever at NAV ikke er på "tilbudssiden".

! Situasjonen fører til psykiske helseplager

Noen får psykiske helseplager som et resultat av å ha vært hjemmeværende i vanskelig situasjon lenge. Jeg blir depriment.



Jeg er veldig fornøyd med hjelpen fra NAV. Har stor tro på at de vil hjelpe meg med å finne jobb og kurs for å lære norsk bedre.



Jeg ble sendt på kurs. Jeg sa at jeg ville starte opp i arbeidslivet. Veilederen meldte meg på allfor avanserte jobbsøkerkurs, hvor alle andre hadde nylig arbeidserfaring, det var helt feil for meg, det gav meg lav selvtillit. Jeg trengte noen å snakke med.

Jeg får praksis gjennom arbeidstreningen til NAV. Startet som renholder i år, men føler det er feil for meg pga. mine fysiske helseplager. Jeg er ikke kjempemotivert. Føler ikke veileder forstår meg.

! Blir sett på som arbeidssøker av NAV før hun selv er klar eller vet hva hun vil.

Noen opplever at NAV behandler dem som en jobbsøker, før de engang selv vet hvilken jobb som kan passe. Kan føle til at de får tildelt feil tiltak.

Jeg er hjemme fordi jeg har syke barn som trenger min omsorg. Jeg passer barn og holder huset. Jeg er usikker på hva jeg skal gjøre. Mine barns helseplager hindrer meg å gå tilbake i skole/ praksis.

Noen av kvinnene har i tillegg egne helseplager som hindrer dem.



! Det tar lang tid før jeg får hjelp med sykt barn.

Jeg har syke barn som krever mye oppmerksomhet. Dette forsterker mine utfordringer. Jeg trenger hjelp med barna slik at jeg kan fokusere på meg selv, og på å komme meg tilbake i praksis.

(Gjelder noen: Jeg venter i mange år før jeg får tilstrekkelig med hjelp til å begynne å tenke på arbeidslivet igjen.)

Jeg vil ut i arbeid, men vet ikke helt hva jeg vil og hva som passer meg nå. Jeg har en ny tilstand jeg må bli kjent med. Tror jeg må prøve noe nytt, men vet ikke hva. Jeg er rådvill.

Jeg klarer ikke gå videre med med praksis eller utdanning pga. min egen og mitt barns helsesituasjon. Jeg ser ikke mine muligheter.

Jeg må prioritere å passe på min syke tante i utlandet, og slutter på skolen.

Jeg reiser mye til utlandet fordi tanten min ble syk. Det gjorde at jeg mistet en del skole, og nå er det vanskelig å få plass for å begynne igjen.

Jeg er hjemmeværende, og vet ikke hva jeg skal gjøre. Jeg venter på skoleplass.



MULIGHETSROM

Hvordan kan man hjelpe familien i sin helhet, slik at kvinnen potensielt sett kan bli mindre belastet og i større grad kan konsentrere seg om egen helse, og etterhvert kvalifisering til jobb?

Hvordan kan NAV/andre hjelpe kvinnene med å se muligheter ut fra sin nye situasjon og nye utfordringer? (Empowerment, oversikt over tilbud?)

Hvordan kan NAV/andre fange opp kvinner som sitter hjemme med helseplager og trenger hjelp til å finne nye yrkesveier/muligheter som kan passe dem, uten at de spør direkte om det selv?

Hvordan kan man gi kvinnene tett oppfølging og bruke nok tid til å forstå behov og grenser, slik at man veileder i riktig retning?



Behov oppsummert:

Hjemmeværende pga. helse

- Har behov for å bli sett og ivaretatt når man havner utenfor jobb/skole/praksis og blir hjemmeværende. De opplever at ingen tar kontakt og har følelsen av å bli glemt. De føler seg alene i sin situasjon. De har behov for å bli sett og anerkjent i situasjonen de er.
- Behov for noen å snakke med, slik at de kan se sine egne ressurser i en ny helsesituasjon, og til å se nye muligheter og yrkesveier som kan passe deres ønsker og utfordringer.
- Behov for noen som tar kontakt, og for å vite hvem man selv kan kontakte når man er demotivert og ikke har det bra.

Jobbsøker

- Behov for å gå frem i eget tempo. Det oppleves som en stor overgang fra å være hjemmeværende til jobbsøker. Har behov for å bli ivaretatt av NAV eller eventuelt andre.
- Behov for å forstå bedre hvorfor man ikke får jobb slik at de kan forbedre seg.
- Behov for tett oppfølging og veiledning. Behov for en veileder som kjenner dem og deres grenser, og som kan få dem til å se på seg selv som en ressurs. Behov for en man kan finne nye passende arbeidsmuligheter sammen med.



Noen identifiserte mulighetsrom:

Sykdom og hjemmeværende

- Hvordan kan NAV/andre fange opp kvinner som sitter hjemme med helseplager og trenger hjelp til å finne nye yrkesveier/muligheter som kan passe dem, uten at de spør direkte om det selv?
- Hvordan kan man hjelpe familien i sin helhet, slik at kvinnen potensielt sett kan bli mindre belastet og i større grad kan konsentrere seg om egne helse, og etter hvert kvalifisering til jobb?
- Hvordan kan NAV/andre veilede kvinnene fra "rådvillhet" til jobb? Hvordan kan NAV/andre starte kvalifiseringsarbeidet tidligere, allerede fra hjemmet?
- Hvordan kan NAV/andre hjelpe kvinnene med å se muligheter ut fra sin nye situasjon og nye utfordringer? (Empowerment, oversikt over tilbud?)
- Hvordan kan man gi kvinnen tett oppfølging og bruke nok tid til å forstå behov og grenser, slik at man veileder i riktig retning?
- Hvordan kan man jobbe med målgruppens kunnskap om helse, forebygging av helseproblemer, identifisering og håndtering av ulike helseproblemer?

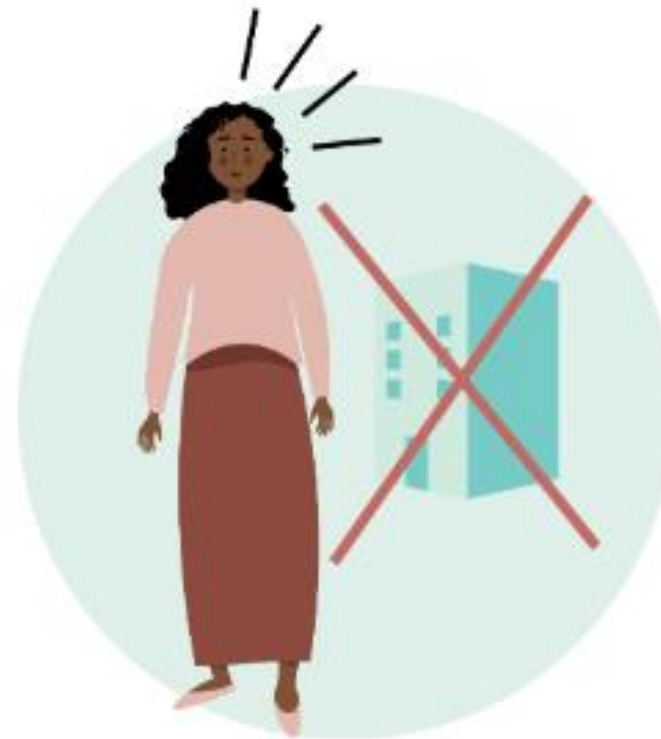
Jobbsøking

- Hvordan og hvem kan gi kvinnene bedre innsikt i hvorfor de ikke får fast jobb, slik at de fokuserer innsatsen for egenutvikling riktig på veien videre?

4.1.4 Brukergruppe 4: «Får ikke jobb»

Den siste brukergruppen er utenfor målgruppen for prosjektet. Dette er en liten gruppe som utgjør en marginalisert del av datagrunnlaget, hvor vi under intervjuet fant ut at de hadde høyere utdanning og bedre norskerferdigheter enn kriteriene for å være i målgruppen. Vi mener likevel at intervjuene ga oss verdifull innsikt om barrierer som er relevant for prosjektets målgruppe. Denne brukergruppen belyser barrierer som vi antar at målgruppen for dette prosjektet vil møte på senere i sin reise mot fast arbeid i Norge. Brukerreisen belyser noen barrierer brukergruppen møter på vei mot arbeid, til tross for at de har oppnådd høyere utdanning og snakker godt norsk (B2). Denne brukergruppen opplever flere utfordringer med å forstå og navigere seg i det norske systemet den første tiden de er i Norge, de savner bedre veiledning og opplever å bli sendt i feil retning fra veiledere i NAV. De har hatt flere praksisplasser som ikke fører til jobb, og sliter med å komme i fast arbeid. De mottar økonomisk støtte fra NAV, er hjemmeværende med barn og ønsker seg ut i arbeidslivet for å bli økonomisk uavhengige og for å være gode forbilder for barna. De forstår ikke helt selv hvorfor de ikke får arbeid, og de opplever at NAV heller ikke har et tydelig svar på dette. De opplever at situasjonen de befinner seg i senker selvfølelsen og selvbilde. De opplever at arbeidsgivere ansetter andre som ikke er alenemødre, og at det er mange innvandrerkvinner som kjemper om samme type jobber som gjør at det er «mange om beinet».

Dette er en **liten** gruppe, som innebærer at denne barrieren er fremtredende for noen få av kvinnene som vi har intervjuet i prosjektet.



Brukerreise gruppe 4 // "Får ikke jobb og vet ikke hvorfor"

NB: Den siste brukergruppen er **utenfor målgruppen for prosjektet**. Dette er en liten gruppe som utgjør en marginalisert del av datagrunnlaget, hvor vi under intervjuet fant ut at de hadde høyere utdanning og bedre norskerferdigheter enn kriteriene for å være i målgruppen. Denne brukergruppen belyser barrierer som vi antar at målgruppen for dette prosjektet vil møte på senere i sin reise mot fast arbeid i Norge.



Denne gruppen får ikke jobb til tross for at de har høyere utdanning og snakker godt norsk (B2). De opplever at dette ikke er nok for å få seg jobb i Norge. **Den største barrieren for denne gruppen er at de selv ikke vet hvorfor de ikke får jobb, og derfor ikke hva de kan gjøre for å øke sjansen for å få jobb.** De sitter fast i jobbsøkeprosessen og mister selvtilliten.

Om gruppe 4:

Fellestrekk

- Alenemødre som ønsker seg ut i arbeidslivet for å bli økonomisk uavhengige og for å være gode forbilder for barna.
- Høyere utdanning.
- Bedre norskerferdigheter (B2 eller bedre).
- Hjemmeværende jobbsøkere som ikke får jobb. Vært jobbsøker lenge.
- Følges opp av NAV veileder, og gjør som veileder anbefaler, men får ikke jobb.
- Mottar økonomisk støtte fra NAV mens de søker jobb.
- Noe arbeidserfaring fra andre land.
- Begge har jobberfaring/praksiserfaring fra Norge.

Variasjon innad i gruppen:

- En har utdanning som ikke kan omsettes til norsk kontekst.
- En har vært skeptisk til NAV, og hørt fra andre at NAV ikke hjelper. Tok derfor lang tid før vedkommende tok kontakt. I reisen vil denne variasjonen illustreres med to spor der det er viktig å illustrere ulikhetene.



Jeg ønsker hjelp og råd om kvalifisering fra NAV.



Jeg har ikke tillit til NAV, venter derfor lenge med å spørre etter hjelp fra NAV.



Barrierer oppsummert:

Barriere rundt kartlegging

Begge savner bedre informasjon og veiledning ved ankomst. De vet ikke hvordan de skal gå frem for å få seg jobb med den utdanning og erfaringen de allerede har. De opplever å ikke få god nok veiledning som er tilpasset dem og deres situasjon.

Barrierer rundt arbeidspraksis

- De har hatt flere praksisplasser som ikke fører til jobb, og sliter med å komme i fast arbeid. De mottar økonomisk støtte fra NAV, er hjemmeværende med barn og ønsker seg ut i arbeidslivet for å bli økonomisk uavhengige og for å være gode forbilder for barna.
- De får ikke fast jobb etter praksisperioden. Dette gjør at de kan oppleve å bli misbrukt som billig arbeidskraft.

Barrierer arbeidsmuligheter

- Det er mange innvandrerkvinner som kjemper om samme type jobber, som gjør at det er «mange om beinet». De opplever å ikke få relevante jobber som de er kvalifisert til, og føler derfor at de må søke andre typer jobber som de har reelle muligheter til å få. Som f.eks. renholder.

Barrierer ved kvalifisering

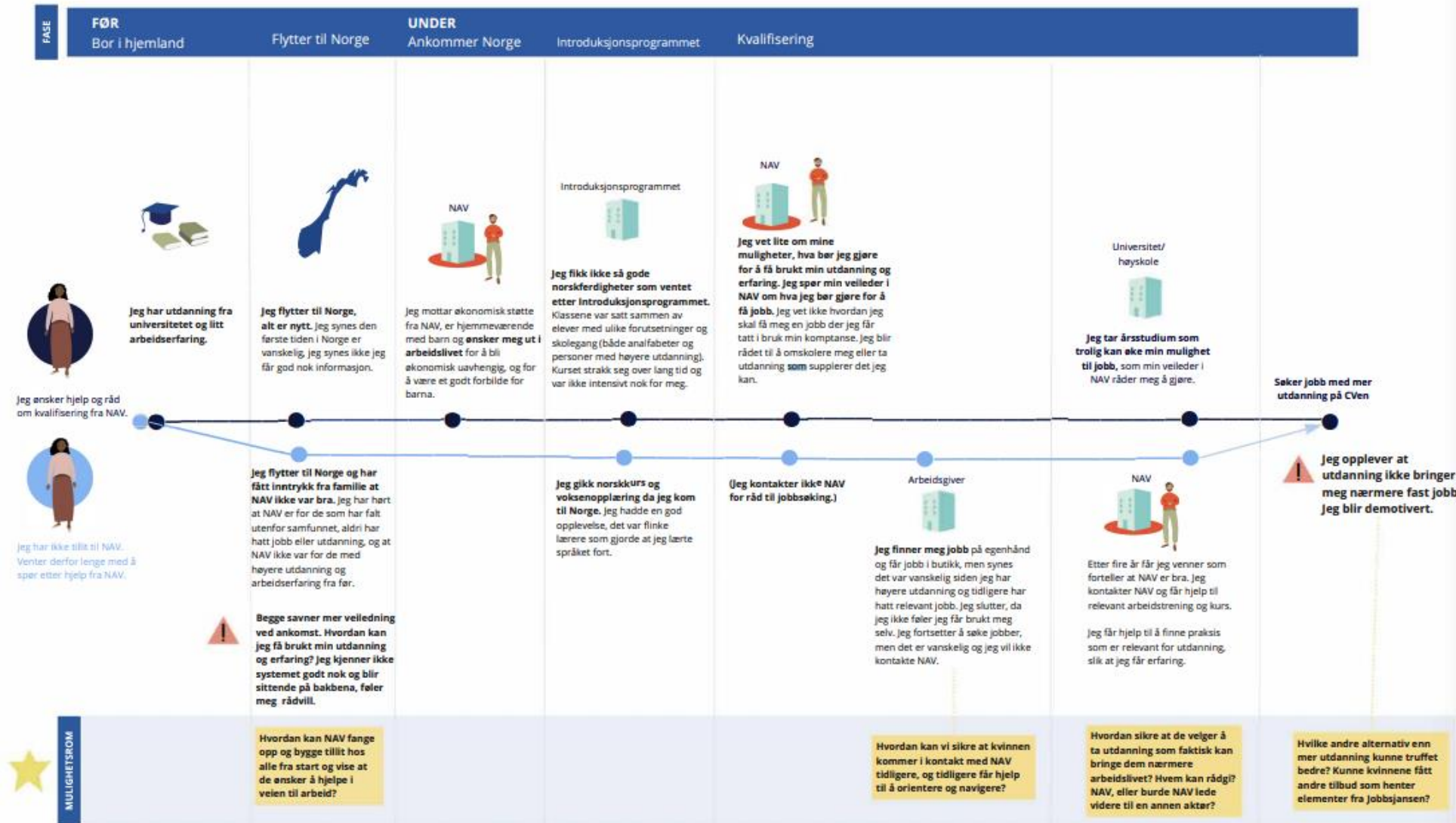
- De får sjelden komme på intervju selv om de har relevant erfaring, god CV, gode attester og språkerferdigheter B2.
- De får avslag, men vet ikke hvorfor. De vet ikke hvordan de skal forbedre seg.
- De opplever at utdanning de tar ikke bringer dem nærmere fast jobb, de blir demotivert.

Barrierer ved ansettelse

- Noen opplever at arbeidsgivere ansetter andre som ikke er alenemødre.

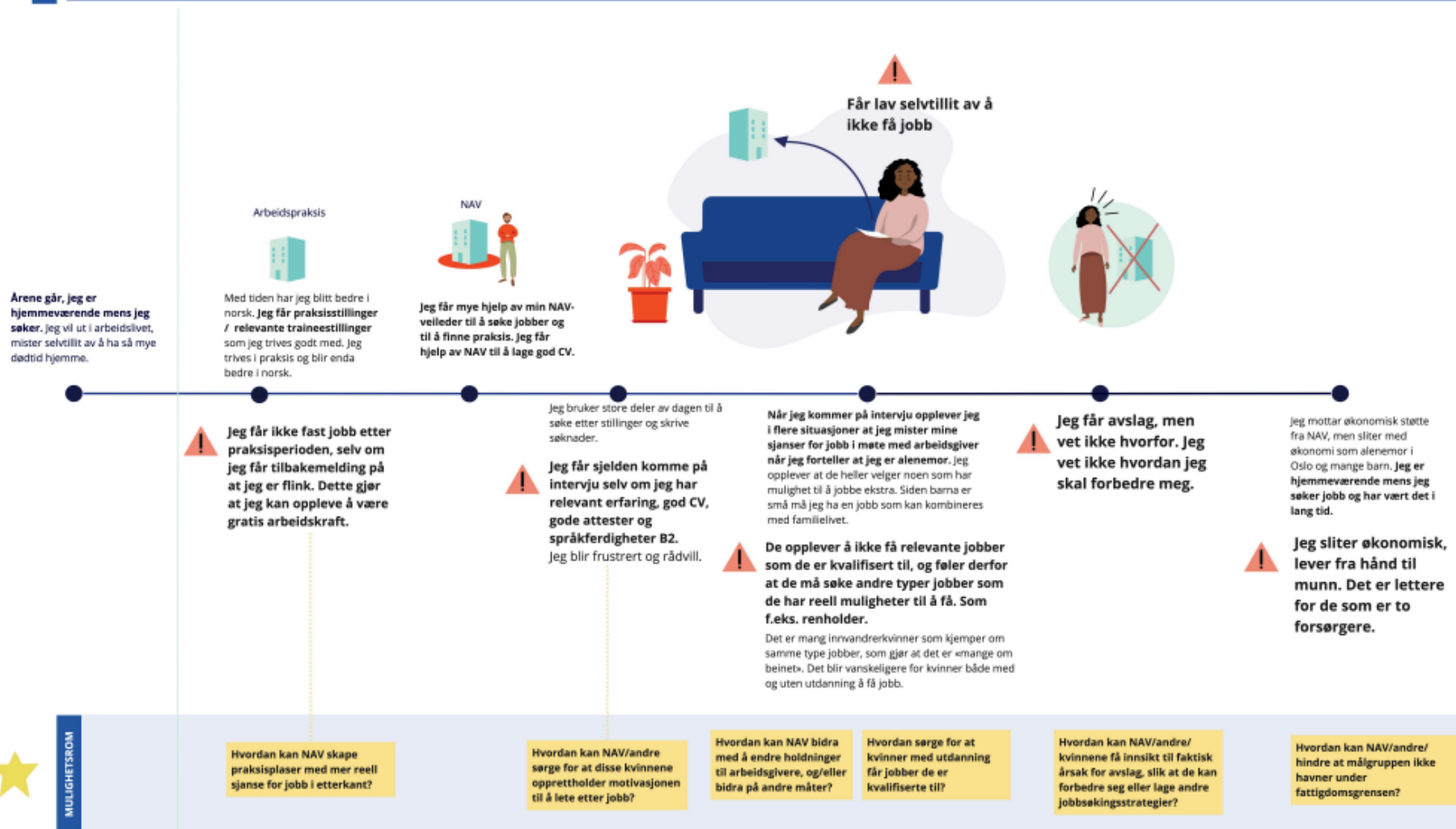
Barrierer rundt økonomi

- De sliter økonomisk, lever fra hånd til munn. Dette tar mye fokus og energi, og de føler seg rådvile. Alenemødre har det enda tyngre enn familier med to forsørgere.



FASE

UNDER kvalifisering





Behov oppsummert:

Orienterer seg

- Behov for god rådgivning basert på min utdanning og kompetanse, slik at jeg tar informerte valg i kvalifiseringsprosessen.

Jobbsøker

- Behov for innsikt i hvorfor jeg ikke får jobb, slik at jeg kan lære, forbedre meg og lage gode strategier.
- Behov for å bli sett og hørt mens jeg er hjemmeværende jobbsøker, behov for støtte slik at jeg holder motet oppe.

Familieliv

- Behov for å finne praksis og jobb som passer med familielivet.
- Behov for hjelp til å forsørge familie under kvalifisering og under utdanning.



Noen identifiserte mulighetsrom:

Ankomst

Hvordan kan NAV fange opp og bygge tillit hos alle fra start, og vise at de ønsker å hjelpe på veien til arbeid?

Hvordan kan vi sikre at kvinnen kommer i kontakt med NAV tidligere, og tidligere få hjelp til å orientere seg og navigere?

Kvalifisering

Hvordan sikre at de velger å ta utdanning som faktisk kan bringe dem nærmere arbeidsliv? Hvem kan rådgj? NAV, eller burde NAV lede videre til en annen aktør?

Hvilke andre alternativ enn mer utdanning kunne truffet bedre? Kunne kvinnene fått andre tilbud som henter elementer fra Jobbsjansen?

Hvordan kan NAV skape praksisplasser med mer reell sjanse for jobb i etterkant?

Arbeidsgivere

Hvordan kan NAV bidra med å endre holdninger til arbeidsgivere, og/eller bidra på andre måter?

Annet

Hvordan sørge for at kvinner med utdanning får jobber de er kvalifiserte til? Slik at de ikke ender opp med å "ta jobber" fra innvandrerkvinner uten utdanning?

Hvordan kan NAV/andre/ kvinnene få innsikt til faktisk årsak for avslag, slik at de kan forbedre seg eller lage andre jobbsøkningsstrategier?

Støtte

Hvordan kan NAV/andre/ hindre at målgruppen ikke havner under fattigdomsgrensen?

5. INNSIKT OM BARRIERER PÅ TVERS

I dette kapitlet presenterer vi identifiserte barrierer som gjør seg gjeldende for kvinnene i målgruppen som prosjektet retter søkelyset mot, og på tvers av de fire brukerreisene. Ettersom oppdraget legger stor vekt på å få frem brukerstemmen, er innsikten om barrierene først og fremst basert på intervjuer med kvinnene i målgruppen. Innsikt om barrierene fra tjenesteperspektivet er også inkludert i beskrivelsen av barrierene for å belyse hvordan tjenestene oppfatter barrierene og hvordan tjenestene kan og bør imøtekomme disse på best mulig måte. Redegjørelsen for hver barriere er etterfulgt av en drøfting av hvilke konsekvenser funnene har for tjenestenes arbeid, og hvilke mulighetsrom det gir for fremtidig utvikling.

Vi vil understreke at alle redegjørelser fra tjenesteperspektivet handler om deres opplevelse av målgruppen generelt, og ikke om de brukerne som er intervjuet i dette oppdraget. Utsagnene som inngår i rapporten er skrevet om for å sikre anonymiteten til informantene. Utsagnene er basert på en eller flere samtaler og reflekterer innholdet i samtale, samtidig som detaljer er skrevet om for å ikke kunne gjenkjennes.

Barrierene er inndelt i fire overordnede tema:

1. Oppfølging
2. Lære
3. Jobbe
4. Håndtere andre hendelser i livet

Selv om barrierene er inndelt i tema, henger mange barrierer sammen og bør ses i sammenheng. Barrierene oppstår på ulike steder i reisene og i ulike steder i systemet. Kapitlet bør derfor leses i sammenheng med kapittel 4 og kapittel 6 som viser hhv. brukerreiser og systemkart.

Videre ligger de identifiserte barrierene på ulike nivåer. For det første kan det oppstå barrierer på *individuell nivå*, knyttet til den enkelte brukers behov og livssituasjon, kommunikasjon og relasjon med lærere, veiledere og andre, mv. Videre kan det oppstå barrierer på *tjenestenivå*. Med dette mener vi hvordan veiledere og lærere i tjenestene arbeider med og samarbeider om brukerne, hvilke tilbud og handlingsrom som finnes i oppfølgingen av brukeren. Dette innebærer også organisering, samarbeid på tvers, rutiner, fagsystemer, kompetanse, kultur m.m. For det tredje er det identifisert en rekke utfordringer på *systemnivå*, som setter rammene for hvordan tjenestene kan og skal jobbe med målgruppen. Dette omfatter både politikk, økonomi og jurisdiksjon. Ofte er det tydelige sammenhenger mellom de tre nivåene, slik at en barriere ofte kommer til syne på ett nivå men er koblet til barrierer på høyere nivå. På kort sikt er det et mål om at denne innsiktsrapporten kan bidra til endringer på tjenestenivå. Likevel er det viktig å peke på systemiske utfordringer som på mange måter avgjør rekkevidden av mulighetsrommet. For å lykkes med integrering og deltakelse i arbeid og samfunn for denne målgruppen, må man jobbe på alle nivåer.

Noe av innsikten som presenteres i rapporten vil være kjente barrierer for noen, og som også er dokumentert i tidligere utredninger. Det er like fullt viktig å belyse fordi det viser at barrierene fortsatt ikke er løst. Videre kan vi i denne rapporten belyse barrierene fra brukernes eget perspektiv og skape en dypere forståelse av barrierene med ytterligere nyanser og eksempler, samtidig som vi viser hvordan barrierene oppfattes fra både bruker- og tjenesteperspektiv.

5.1 Oppfølging

5.1.1 Systemet forebygger og reverserer ikke frafall godt nok



Jeg fikk et tilbud da jeg kom til Norge, men klarte ikke følge det opp på grunn av livssituasjonen min. Nå er det vanskelig for meg å komme i gang med skole eller jobb fordi jeg ikke vet hvilke muligheter som finnes eller hvem som kan hjelpe meg med å komme i gang.

Systemet er ikke rigget godt nok for å fange opp alle som trenger hjelp raskt

Enkelte av kvinnene forteller at det tok flere år før de forstod at det var vanlig for kvinner å jobbe i Norge og at de ikke visste om at de hadde mulighet til å få for eksempel gratis norskopplæring. Mens enkelte kvinner har kommet raskt inn i systemet gjennom introduksjonsprogram eller andre tilbud etter ankomst til Norge, er det flere som har bodd mange år i Norge uten å vite om verken muligheter, eventuelle rettigheter eller forventninger til deltakelse fra det norske samfunnet. Dette har ført til at noen av kvinnene har mistet rettighetene sine til gratis norskopplæring uten å vite at de hadde rettigheter, og at de har levd lenge i Norge uten å lære ordentlig norsk eller blitt kjent med samfunnet. Noen av kvinnene som i dag får hjelp og oppfølging av systemet, ble fanget opp ved en tilfeldighet, for eksempel via en helsestasjon, en privatlærer i norsk, en frivillig eller via bekjente.

Gjennom intervjuer med representanter fra tjenesteperspektivet erkjennes det også at ikke alle fanges opp raskt nok av systemet, og at dette spesielt gjelder gruppen som ikke har rettigheter til opplæring. Informantene fra tjenesteapparatet mener at de første årene i Norge er spesielt formative og dermed viktige å bruke godt og at det derfor er spesielt kritisk at noen faller utenfor det offentliges radar fra start.

Kunnskap om samfunn og arbeidsliv tidlig etter ankomst styrker kvinnenes motstandsdyktighet

Kvinnene vi har snakket med har stort sett fått litt informasjon om samfunnet og arbeidslivet gjennom enten 50 timer samfunnskunnskap, gjennom norskopplæringen, andre kurs innenfor rammen av introduksjonsprogrammet eller Jobbsjansen. Samtlige forteller at dette var svært nyttig kunnskap, og det er nesten det eneste faget eller tematikken som kvinnene eksplisitt og uoppfordret nevner som spesielt lærerikt og verdifullt, i tillegg til norskopplæring.

De kvinnene som fikk informasjon om samfunn og arbeidsliv tidlig viser større forståelse for egne muligheter og for hvordan ulike offentlige aktører som NAV og Voksenopplæringen kan hjelpe til med kvalifisering og arbeid. Vi hører samtidig at de informantene som har best innsikt i system og aktører, vet mer om hva som forventes av dem og hvilke krav som gjelder i arbeidslivet til norsk og formell kompetanse. De vet også mer om hvilke muligheter som finnes i NAV-systemet, som kvalifiseringsprogrammet og kvalifiseringsstønad, Jobbsjansen og kurs som kan gi dem kompetanse til en spesifikk jobb som for eksempel hjelpepleierkurs og barnehageassistentkurs. Denne kunnskapen er med på å sette dem i stand til å vurdere hva de trenger, og de får mer eierskap til sin egen kvalifiseringsprosess.

Det er imidlertid flere kvinner som gir uttrykk for at mangel på systemforståelse, gjerne kombinert med språkbarrieren, kan gjøre det vanskelig å navigere seg i systemet og vite hva man har rett til. Mange av disse kvinnene har bodd flere år i Norge uten å få informasjon om samfunn og arbeidsliv. En av kvinnene vi har snakket med beskriver det som et vendepunkt i hennes liv i Norge, da hun etter mange år fikk informasjon om familieliv, rettigheter for kvinner og innvandrere, samt mulighetene til å gå på skole og jobbe. Både denne kvinnen og flere andre kvinner i samme situasjon, gir uttrykk for at de gjerne skulle hatt denne typen informasjon tidligere og at det kanskje ville gjort at de

hadde påbegynt og prioritert kvalifisering tidligere etter ankomsten til Norge.

Vanskelig å komme inn i systemet igjen etter å ha falt ut

Flere av kvinnene vi har snakket med og som har vært i et opplæringstilbud i en periode, har falt ut av opplæringen av ulike grunner. Ofte handler det om store omsorgsoppgaver hjemme, på grunn av små barn eller sykdom i familien. Mange av kvinnene har barn, og flere av dem er alene om omsorgen til barna. Det er flere av kvinnene som derfor ikke har kunnet prioritere skole eller arbeid mens barna er små. For eksempel er det noen som peker på at skolen eller aktuelle arbeidsplasser ofte er langt unna eller har en timeplan eller arbeidstid som er vanskelig å kombinere med omsorgsoppgavene. Det er flere av informantene som forteller at de har fått et ønske om å starte opp med kvalifisering når barna er litt eldre og ikke trenger like mye oppfølging lenger. Flere av kvinnene opplever imidlertid at terskelen for å komme i gang etter lang tid utenfor opplæring er stor, spesielt fordi de ikke vet hvordan de skal komme i gang igjen. Mange forteller at de i stor grad opplever at de selv må ta initiativ til å starte prosessen igjen, uten å ha den kjennskapen som trengs om systemet, hvilke aktører som kan hjelpe, hvilke muligheter som finnes, og forventninger og krav som stilles i arbeidslivet til kompetanse, norsk og erfaring.

Det er også flere informanter som har utfordringer med å stå i kvalifisering på grunn av egen helse eller familiemedlemmers helse. Helseutfordringene er varierte og kan både være psykiske, fysiske, kan ha oppstått plutselig eller utviklet seg over tid. Uavhengig av årsak eller forløp forteller mange av kvinnene at helseutfordringer gjør det vanskelig å prioritere skole og arbeid, og det har satt flere kvinner ut av kvalifiseringsprosessen over lang tid. Kvinnene vi har snakket med sier at de får den hjelpen de trenger, men at sykdom likevel krever så mye av egen tid og energi at alt annet blir sekundært. Det er noe

usikkert om alle kvinnene kjenner til og bruker mulighetene i det offentlige hjelpeapparatet til å håndtere helsesituasjonen.

Andre kvinner i målgruppen har falt ut av kvalifiseringsløp fordi de har flyttet til Oslo fra en annen kommune og mistet kontakt med opplæringsstedet og/eller veileder, og i enkelte tilfeller også mistet rettigheter de hadde i bosettingskommunen. Flere av de det gjelder, forteller at de ønsker å komme i gang igjen med opplæring og jobb i Oslo, men at terskelen for å komme i gang er høy på grunn av manglende rettigheter eller kontaktpersoner i kommunen.

For mange tar det ekstra lang tid å komme tilbake til opplæring etter et avbrudd, fordi de kan ha mistet retten til gratis norsk, har mistet plassen i grunnskolen og må søke seg inn på nytt, eller liknende. Ut fra samtalene får vi også inntrykk av at de som venter på plass i disse tilbudene ikke nødvendigvis følges opp i mellomtiden. Blant kvinnene som har hatt opphold i kvalifiseringen, forteller de fleste at de har glemt veldig mye av det de startet å lære og spesielt norsk språk. Blant de som har kommet i gang igjen, forteller at de må «starte helt på nytt» med å lære når de kommer tilbake etter pausen.

Fellesnevneren for kvinner som har falt ut av systemet er at de selv må ta initiativ til å starte prosessen igjen på egenhånd uten å ha nødvendig kjennskap om systemet, hvilke aktører som kan hjelpe, hvilke muligheter som finnes, og forventninger og krav til kompetanse, norsk og erfaring som stilles i arbeidslivet.

Konsekvenser og mulighetsrom

Denne barrieren viser at systemet ikke er godt nok rigget for å fange opp alle i målgruppen tidlig etter ankomst og dermed ikke får gitt viktig informasjon og satt i gang kvalifiseringsprosessen i de første og kanskje mest formative årene. Dette gjelder spesielt de kvinnene som ikke har rettigheter og plikter og som fanges opp av programmer for nyankomne, slik som introduksjonsprogrammet, og som derfor er mer

«skjult» for det offentlige hjelpeapparatet. Det kan også gjelde personer som flytter til Oslo fra en annen kommune, og som i den prosessen faller utenfor. Videre viser funnene at systemet og tjenestene ikke er rigget godt nok for å oppsøke og ivareta de som av ulike årsaker har avbrudd i opplæringen, uavhengig av om årsaken er omsorgspermisjon, sykdom eller annet.

På bakgrunn av opplevelsene og erfaringene som kvinnene i målgruppen beskriver gjennom intervjuene, ser det ut til at det å få informasjon og kunnskap om samfunn og arbeidsliv tidlig etter ankomst er spesielt viktig for å både benytte seg av muligheter og eventuelle rettigheter, forhindre frafall fra kvalifiseringstilbud, og for å styrke kvinnenes mulighet til å komme tilbake i kvalifisering etter eventuelle avbrekk i kvalifiseringsprosessen. Ifølge kvinnene har denne typen informasjon gitt større innsikt i egne muligheter og forventninger fra samfunnet, forståelse for hva som kreves av egeninnsats, og at familielivet bør organiseres slik at kvinnen får tid til skole eller jobb. Denne forståelsen beskrives av kvinnene som avgjørende for deres deltakelse i kvalifisering og arbeidsliv.

Mulighetsrom oppsummert:

- Hvordan kan man organisere tjenestene på en måte som gjør at man fanger opp flere og aktivt oppsøker flere som har falt utenfor?
- Hvordan kan man sikre at kvinnene får tilstrekkelig forståelse av system, samfunn og arbeidsliv til at de kan ta informerte valg og eierskap over egen prosess – tidlig nok?
- Hvordan kan man støtte kvinner i permisjon med å holde ved like det de har lært på skolen, og at de kan fortsette læring hjemme?

5.1.2 For lite samarbeid på tvers om brukeren



Jeg må forholde meg til mange ulike tjenester, og må selv ta ansvar for å gi informasjon til ulike aktører. Ingen tar helhetlig ansvar for å følge meg opp.

Brukernes kvalifiseringsprosess påvirkes negativt av at offentlige tjenester er lite koordinert

Mange av kvinnene er både under opplæring i Voksenopplæringen og under oppfølging fra NAV samtidig. Gjennom samtalene kommer det frem av det er noe ulike oppfatninger av hvordan NAV og Voksenopplæringen opptrer som samlet utad mot brukerne. Enkelte brukere opplever at skolen og NAV er lite koordinert, kan ha ulike mål og gir dem ulike beskjeder. Dette kan for eksempel handle om hvorvidt det er lurt å prioritere skole eller arbeidsrettede tiltak. De som er under opplæring samtidig som de er under oppfølging fra NAV, opplever for eksempel å få innkalling til samtale hos veileder eller innkalling til kurs via NAV i undervisningstiden – og opplever at de må velge hvem de skal prioritere. Brukerne har i utgangspunktet forståelse for at skolen og NAV har ulike roller og hhv. skal hjelpe til med skole og økonomi og arbeid. Det er imidlertid få informanter som ser sammenhengen mellom Voksenopplæringen og NAV. Det er noen som kun kjenner til at NAV hjelper til med økonomi, og ikke med kvalifisering. Det virker for eksempel like vanlig at elevene i Voksenopplæringen har søkt opptak selv via Oslo VO Servicesenter, som at NAV har hjulpet dem med å søke plass.

Flere brukere sier at de synes fravær fra skolen er ubehagelig fordi læreren kommer dit hver dag for å undervise dem og forventer oppmøte. De har gjerne skole hver dag, og oppmøte er viktig for å klare å henge med. De føler at de har forpliktelser både til skolen og NAV, men også andre tjenester som lege og tannlege. Når avtaler faller på samme dag, går det også mye tid til reising mellom de ulike

kontorene, som ofte ligger et stykke unna hverandre. Dette kan bety at de får lenger fravær enn nødvendig hos enten den ene eller den andre aktøren. Brukerne må altså ta konsekvensene av mangelen på samarbeid og samordning mellom NAV og Voksenopplæringen, og andre offentlige tilbud og tjenester.

Både informanter fra Voksenopplæringen og NAV uttrykker frustrasjon over hverandres timeplaner. Fra NAV sin side kan det for eksempel være frustrerende at brukerne kan ha mange halve dager på skolen, fordi det gjør det vanskelig å finne en praksisplass som de kan ha ved siden av skole eller lage fulltidsprogrammer i for eksempel kvalifiseringsprogrammet som kombinerer skole og arbeidsrettede tiltak. Fra Voksenopplæringens side oppleves det som frustrerende at NAV kaller inn brukeren til veiledning på tidspunkt som krasjer med undervisning, fordi dette medfører fravær for eleven og kan gi vanskeligheter med å følge undervisningens progresjon. Informanter fra Voksenopplæringen har også eksempler på at elever blir innkalt til kurs via NAV midt i skoleåret, noe som bidrar ytterligere til fravær og kunnskapshull. Med dagens organisering kan det dermed virke som at disse to helt sentrale aktørene spenner ben under hverandres arbeid. Ukoordinerte timeplaner og avtaler forhindrer tjenestene i å følge opp brukerne på en god måte, og de ser at det går ut over brukerne og kvaliteten i oppfølgingen.

Manglende kapasitet, systemer og arenaer for samarbeid på tvers

Kvinnene har ikke eksplisitte meninger rundt hvordan tjenestene bør samarbeide for å gi bedre brukeropplevelser, men de påpeker at de får motstridende beskjeder og avtaler, og at de ofte må fortelle det samme om igjen til flere ulike aktører de møter. Dette oppleves som tungvint og frustrerende. Manglende samarbeid og informasjonsflyt mellom NAV og Voksenopplæringen blir gjeldende i brukernes hverdag fordi flere instanser hjelper brukeren samtidig. Ellers er det tydelig at manglende samarbeid spesielt bidrar til sårbarhet i

overganger mellom tilbud, for eksempel fra introduksjonsprogram til ordinær oppfølging av NAV. I slike overganger er det spesielt viktig å overføre relevant informasjon slik at man kan bygge videre på det som allerede er påbegynt og ikke må «starte på nytt».

Representanter fra tjenesteperspektivet understreket at det ikke er gode nok systemer eller rutiner for å samarbeide om og å dele informasjon om enkeltbrukere i dag. I samtaler med representanter fra både Voksenopplæringen og NAV etterlyses det mer samarbeid om brukerne, og at dette både vil kunne gi bedre brukeropplevelser og bedre resultater. Et konkret eksempel hvor manglende samarbeid blir en barriere for brukeren, er at NAV ikke kan få tilgang til informasjon fra karriereveiledning som har foregått på Voksenopplæringen, selv om NAV skal hjelpe sine brukere med arbeid, kvalifisering og karriere. Dette betyr at NAV må gjennomføre en ny egen kartlegging, som både er tidkrevende for NAV og som kan oppleves som frustrerende for brukeren fordi de har svart på de samme spørsmålene tidligere. Et annet eksempel er at Voksenopplæringen ikke har mottatt informasjon om at elever har traumer eller andre psykiske plager som NAV eller helsestasjon kan ha vært klar over, og som lærere dermed har brukt tid på å oppdage selv. Hadde man kunnet dele slik informasjon hadde man raskere kunnet tilby hjelp og et mer tilpasset tilbud til brukeren, noe som kunne hjulpet til med å fremskynde læringsprosessen.

Representanter fra begge tjenester peker på noen praktiske barrierer for samarbeid, som at både lærere og NAV-veiledere har svært lite kapasitet og at det dessverre gjør at samarbeidsmøter blir nedprioritert, for eksempel ved at planlagte trekantsamtaler med NAV-veileder, lærer og bruker blir utsatt eller gjennomført uten alle partene til stede. Lærere og veiledere forteller at oppfølgingen og samarbeidet rundt enkeltbrukere dermed blir lite systematisk, tilfeldig og varierende fordi det i stor grad er avhengig av hvilken lærer og veileder man har. Videre har NAV og Voksenopplæringen ulike fagsystemer og de har begrensede muligheter til å dele opplysninger

om enkeltpersoner ut fra praktiseringen av GDPR-lovverket som regulerer lagring og deling av personopplysninger. Konsekvensen er at Voksenopplæringen og NAV (og helsetjenester) sitter hver for seg med informasjon som kan ha stor betydning for hvilket tilbud man skal gi, men at de ikke får tilpasset tilbudene fordi man ikke har tilgang til hverandres informasjon. Ellers er det internt i NAV også identifisert et potensial for forbedring av informasjonsflyt og samarbeid mellom den statlige delen av NAV og den kommunale delen av NAV. De ulike NAV-kontorene er ulikt organisert, men intervjuer tyder på at det mangler noe kunnskap om hverandres ansvarsområder og tiltak, samt mangler systemer og/eller rutiner for overføring av informasjon på tvers mellom de to delene av NAV. Ut over de praktiske barrierene for samarbeid på tvers, er det flere informanter fra tjenesteperspektivet som reflekterer over at Voksenopplæringen og NAV – og også statlig del av NAV og kommunal del av NAV – har ulike kompetanser, kulturer, budsjetter og målsettinger som gjør at de velger ulike metoder og tilnærminger til oppfølgingen av brukerne. I dag ser det ut som slike forhold bidrar til at man ikke tenker nok langsiktig og helhetlig rundt brukeren.

Videre er det fra Voksenopplæringens side påpekt at deres elever er tilknyttet mange ulike NAV-kontor og at det er vanskelig å holde oversikt over hvem som følges opp hvor og av hvilke kontaktpersoner. Noen ganger vet ikke eleven selv hvem som er veilederen sin i NAV og/eller har ikke kontaklinformasjon direkte til vedkommende, og det blir svært vanskelig for både bruker og lærer å komme i kontakt med rett person via NAVs hovednummer (55 55 33 33). Lærerne erkjenner videre at de selv er vanskelige å få tak i for NAV-ansatte på grunn av lite kontortid og mye tid i klasserommet, og ellers hektiske dager og lite ekstra kapasitet.

Siden brukerne i denne målgruppen gjerne følges opp av mange ulike offentlige aktører, er det enkelte informanter fra både brukerperspektivet og tjenesteperspektivet som mener at det ville

vært en fordel å i større grad samle tjenester som de bruker mye i hverdagen geografisk, slik som Voksenopplæring, NAV-kontor og helsestasjon. Samlokalisering ville gjort det enklere å samarbeide for tjenestene og å gjennomføre avtaler hos de ulike aktørene uten å bruke lang tid på reisevei.

Konsekvenser og mulighetsrom

Denne barrieren handler i stor grad om organisering og samarbeid på tjenestenivå, og hvilke konsekvenser det har for brukeropplevelse, kvalitet og likeverdighet i tjenestene. Dette kan påvirke brukernes muligheter til å lykkes med kvalifiseringen negativt, ettersom konsekvensen kan være at de ikke får et tilpasset tilbud eller får små eller større avbrudd i tilbudene de går i. I beskrivelsen av barrieren identifiseres det en del tilsynelatende enkle forbedringsmuligheter, som å ha mer tilgjengelig oversikt over hvem som er veileder/lærer og mer tilgjengelig kontaklinformasjon, og å jobbe ut en kvalifiseringsplan og timeplan i fellesskap eller i det minste dele brukerens plan mellom lærer og veileder.

Når det gjelder samarbeid er det tydelig at man både må se nærmere på handlingsrommet innenfor regelverket for mer informasjonsflyt på tvers av aktører, samt hvordan man kan samarbeide mer systematisk enn i dag – enten det skal være gjennom faste samarbeidsmøter, organisering rundt brukeren i mer tverrfaglige team, tydeligere avklaring av roller og ansvarsoppgaver eller andre løsninger. Det er tydelig behov for bedre kjennskap og forståelse for hverandres virkemidler, tiltak, kompetanser og arbeidsmåter, som kan gjøre at man kan få mer ut av et samarbeid. I dag virker det å være dels sterke føringer knyttet til resultatmålinger og budsjetter som blir for styrende for aktivitetene.

Mulighetsrom oppsummert:

- Hvordan kan man tenke kreativt rundt samarbeid for å sikre mer regelmessighet, kommunikasjon og informasjonsflyt mellom NAV og Voksenopplæringen og mellom statlig og kommunal del av NAV?
- Hvordan kan man sørge for at ansatte og ledere i Voksenopplæringen får bedre kjennskap til tilbud, arbeidsmåter og kompetanser i NAV og vice versa?
- Hvordan kan man sikre at man setter bruker i sentrum og utformer sømløse tjenester?

5.1.3 Brukerne har behov for «tett oppfølging» og god tilgjengelighet



Jeg trenger hjelp til mye, men det er vanskelig å få kontakt med noen som kan hjelpe meg. Jeg trenger en fast kontaktperson som jeg kan ringe hvis jeg lurar på noe, og som kjenner meg og forstår meg.

Tett oppfølging og god tilgjengelighet kan løse små utfordringer løpende og skape trygge rammer for kvalifiseringsprosessen

Kvinnene forteller om ulike opplevelser av hjelpen de får fra NAV. De som er fornøyd med oppfølgingen fra NAV forteller at veilederen er veldig snill og forstår dem godt. De opplever en trygghet i at de vet hvem som er deres veileder og har kjent hverandre over tid. De som er mindre fornøyd med oppfølgingen fra NAV forteller blant annet at de sjelden har kontakt med veilederen sin, at NAV har byttet veileder ofte og at de ikke kjenner hverandre så godt. Bytting av veileder kan bidra til usikkerhet rundt hvem man skal kontakte, at man må bygge en ny relasjon og tillitsforhold, at man må begynne på nytt med å forklare

sine behov, situasjon og ønsker. I noen tilfeller forteller kvinnene at de har vanskeligheter med å få kontakt med veileder, og at det tar tid før de får hjelp. Situasjonen under koronapandemien har også gjort at avtaler og tiltak har blitt utsatt og satt på vent.

Også informanter fra tjenesteperspektivet mener at denne målgruppen har et spesielt behov for tett oppfølging, noe som for eksempel innebærer fysiske møter med hyppig frekvens, at veileder gir ut sitt telefonnummer, at man både er aktiv med å ta kontakt og er tilgjengelig dersom brukeren tar kontakt, at veileder ringer opp ved fravær for å ta tak i ting med en gang og blir med på avtaler hos for eksempel lege eller ut på kurs eller praksis for å støtte brukeren og samtidig være tilgjengelig for arbeidsgiveren.

Kvinnenes opplevelse av verdien ved å få kontakt med veileder når det oppstår et konkret behov, bekreftes også av tjenesteyterne. Veiledere i NAV forteller at det ofte er små barrierer som gjør at fremgangen stopper. Dette kan i så fall være bistandsbehov som ikke nødvendigvis er spesielt tidkrevende for veileder, men som gir mye verdi for bruker da det kan gjøre slik at de kommer seg et skritt videre fra situasjonen de står i. Eksempler på slike små bistandsbehov som kan gi stor verdi kan være å få en bruker til å sende en søknad som hun er usikker på om skal sendes eller hvor den skal sendes, finne frem til riktig informasjon om et tilbud, finne kontaktinformasjon eller oppmøtested på nett, og liknende.

Videre oppgir ansatte i NAV at en suksessfaktor for oppfølgingen av denne målgruppen innebærer en grundig kartlegging av både kompetanser og erfaring, men også livssituasjon – slik at man kan jobbe helhetlig med hele mennesket og gjerne hele familien. Dette gir bedre muligheter for å kunne adressere summen av barrierer som gjør seg gjeldende i kvinnenes liv og som påvirker muligheten til kvalifisering og arbeid. Ifølge de ansatte er denne typen tett og helhetlig oppfølging også svært viktig for å bygge relasjon og

kontinuitet i arbeidet med brukeren, noe som anses som et suksesskriterium for å bli godt kjent med kvinnens ressurser og behov, skape god kommunikasjon, tillit og trygge rammer for utvikling.

En utfordring som går igjen hos tjenesteperspektivet er at veiledere i NAV kan ha svært store porteføljer med opptil 150 brukere hver, og at de har for lite kapasitet til å følge opp brukere så ofte og helhetlig som de ser behov for. De opplever også at de brukerne som kanskje trenger det mest, ikke er de som roper høyest om hjelp, eller har ressursene som trengs for å bli hørt. Som eksempel er det innført systemer for digital skriftlig kommunikasjon (digital aktivitetsplan) som skal bidra til mer tilgjengelighet og raskere svar fra veilederne, men som i mindre grad blir benyttet av denne gruppen på grunn av manglende digitale -, norsk- og skriveferdigheter. Informanter fra NAV som derimot jobber i målrettede tiltak mot denne brukergruppen, som Jobbsjansen, opplever å ha bedre rammer for å følge opp sine brukere på en god og hensiktsmessig måte. Slike programmer som sikrer tettere oppfølging er mer ressurskrevende og har begrenset med plasser. I tillegg er det uvisst hvorvidt veilederne fanger opp og henviser alle som trenger det til slike programmer som tilbyr tett og individuell oppfølging, på grunn av manglende møter og kommunikasjonsbarrierer som gjør at brukeren ikke får uttrykt hva hun kan eller har behov for hjelp til.

Kommunikasjon og forståelse er ikke alltid lett

Kvinnene vi har snakket med mener kommunikasjon og forståelse mellom bruker og veileder er svært personavhengig. Flere opplever at kommunikasjonen med veilederen ikke alltid er så lett. En informant forteller at hun opplever at hun ikke får hjelpen hun trenger fordi språket er en barriere og at hun derfor ikke blir prioritert. Det virker å kunne oppstå misforståelser eller at man ikke får formidlet og forstått all informasjon begge veier. Kvinnenes konkrete eksempler på dette handler gjerne om at de har bedt om et spesifikt tilbud eller tiltak, men har fått beskjed om at de ikke kan få det uten at de forstår hvorfor. De

forteller at de ikke forstår hvorfor de ikke får tilbudet de ønsker, og trenger en bedre forklaring. I enkelte tilfeller kan det handle om at bruker og veileder ikke har samme forståelse av hva som er ønskelig, realistisk eller mulig når det gjelder praksis eller videre utdanning.

Når det gjelder kommunikasjon og felles forståelse, erkjenner NAV at det kan være vanskelig å virkelig vite hva brukerne vil og ønsker, og hvorvidt brukerne har forstått det de formidler. Fra deres perspektiv kan de oppleve at mange brukere sier at de forstår, men at det senere viser seg at de ikke har forstått. Informantene fra tjenesteperspektivet tror misforståelser i kommunikasjonen dels kan handle om at brukerne kan tendere til å si det de tror veilederen vil høre eller er redde for å stille spørsmål, og at man derfor ikke klarer å fange opp ordentlig hvis de ikke har forstått budskapet. Videre kan deler av forklaringen handle om at det ikke alltid benyttes tolk i møtene mellom veiledere og brukere, og at det er noe ulik praksis både for bestilling av tolk og kvalitet på tolketjenestene. Det er også enkelte brukere som sier at de ikke ønsker eller trenger tolk, selv om behovet egentlig er der. Oppfatningen fra tjenesteperspektivet er imidlertid at det ikke bare er rent språklige barrierer for kommunikasjonen, men at manglende forståelse for system og konsepter også gjør det utfordrende å formidle og forstå budskapet selv om det er en tolk som oversetter.

Kvinnene forteller derimot at mangel på kommunikasjon og felles forståelse av behovet kan oppleves demotiverende, skaper frustrasjon og er en barriere for fremgang i prosessen om å komme seg nærmere arbeidslivet. I verste fall kan dette gjøre at noen går i tiltak for å få stønad selv om de egentlig ikke vil ha tiltaket, og noen av kvinnene kjenner andre som har det sånn. Slike situasjoner er uheldig både for kvinnene selv som ikke får reell kvalifisering, og er uheldig for tjenestenes bruk av ressurser og samfunnet som helhet.

Alle kvinnene vi har snakket med setter svært stor pris på at de får økonomisk støtte fra NAV enten det er kvalifiseringsstønad,

tiltakspenger, overgangsstønning, sosialhjelp eller annet. Noen har imidlertid et svært sterkt ønske om å være økonomisk uavhengig av NAV. Noen har opplevd at NAV lager store saker ut av det dersom man gjør noe feil og at man dermed får et mindre godt forhold til NAV. For et par informanter synes slike forhold å påvirke dem slik at de ikke ønsker hjelp fra NAV til kvalifisering. En informant mener at det for eksempel burde vært flere brobyggere i samfunnet mellom kvinner i hennes situasjon og arbeidslivet. Hun mener dette helst bør være vanlige personer som ikke er ansatt i NAV og som gjerne selv har erfaring med de samme barrierene eller kjenner godt til systemet og hvilke muligheter som finnes. Andre informanter igjen virker ikke å være helt klar over at NAV har en rolle ifm. kvalifisering og arbeid i tillegg til å yte økonomisk støtte.

Konsekvenser og mulighetsrom

Beskrivelsen av denne barrieren viser at kvinnene i denne målgruppen ønsker og har nytte av tett oppfølging i det daglige, en fast veileder som de kan kontakte ved behov og som følger opp aktivt. Samtidig er det i dag slik at det kun er noen få som får denne typen oppfølging etter inntak til spesifikke programmer som Jobbsjansen og Kvalifiseringsprogrammet. Funnene knyttet til denne barrieren tilsier at tjenestene bør organiseres slik at flere kvinner med disse behovene får tilbud om tett oppfølging. I tillegg til å løse små barrierer fortløpende etter hvert som de oppstår, og dermed sikre fremdrift i kvalifiseringsprosessen, kan det bidra positivt til relasjonsbygging, kommunikasjon og felles forståelse som gir et godt grunnlag for kvalifiseringen.

Selv om mange som jobber i NAV er svært gode på kommunikasjon, er det sannsynlig at kommunikasjonsutfordringene også handler om at man ikke har nok tid til å bli kjent og bygge relasjon, og at dette bidrar til at det er vanskelig å komme ordentlig inn på brukeren. Selv om verken informanter fra brukerperspektivet eller tjenesteperspektivet uttrykker utfordringer med relasjon og tillit, kan det være noe man

ikke fanger opp i kommunikasjonen. Det bør brukes mer tid på å sikre at informasjon er både mottatt og forstått, og det kan i større grad gjøres gjennom å jobbe prosessuelt og over tid med brukerne, dersom man har rammer for det med for eksempel mindre brukerporteføljer.

Mulighetsrom oppsummert:

- Hvordan sikre at man i større grad fanger opp og tilpasser oppfølgingen etter brukerens behov, slik at flere får helhetlig og tett oppfølging over tid?
- Hvordan kan man jobbe med formidling for å skape bedre forståelse av NAVs rolle og handlingsrom?

5.2 Lære

5.2.1 Norsk er nøkkelen for å lykkes, men den største barrieren



Jeg forstår at jeg må lære norsk for å få meg jobb. Jeg trenger tid, mye repetisjon og øving for å få nok trygghet og selvtillit til å lære og tørre å snakke. Jeg har for stor klasse og nye ting som skal læres hele tiden, noe som gjør det vanskelig for meg.

Lite skolegang og sakte progresjon skaper andre behov i opplæringen

«Norsk er nøkkelen for å lykkes» er et sitat fra flere av intervjuene. Kvinnene mener at det er norsk som er det aller viktigste å lære både for å forstå fagene på skolen, få en jobb og klare seg i samfunnet. I tillegg til at kvinnene får høre dette fra mange hold, har kvinnene også egne erfaringer med at begrensede norskerferdigheter står i veien for annen læring og muligheter i arbeidslivet. Mange av informantene i grunnskolen mener for eksempel at norsk er en sentral grunn til at de ikke forstår så mye av de andre fagene og dermed blir værende lenge i

skoleløpet. En del av kvinnene har aldri søkt jobb eller hatt praksis, og de fleste av dem forteller at de har blitt fortalt at de må lære bedre norsk før det blir aktuelt med praksisplass eller å søke jobb fordi de ikke vil klare å få en jobb eller mestre arbeidsoppgavene før de lærer bedre norsk. Blant de av kvinnene som har vært i praksis, mener de at begrensede norskerferdigheter er den største grunnen til at praksisplassen ikke har gitt ønsket læringsutbytte eller har ført til fast jobb.

Ettersom norsk språk oppleves som en sentral barriere for å lære og å oppnå formell kompetanse, få praksisplass og læring ut av praksisen samt andre arbeidsrettede tiltak gjennom NAV, er det sentralt å forstå hva som forhindrer innlæring av norsk språk. Informantene forteller om ulike grunner til at det tar lang tid å lære norsk og til at de har utfordringer med å oppnå det norsknivået de trenger for å komme seg nærmere arbeidslivet. Barrierene som kvinnene opplever for å lære norsk beskrives nærmere i påfølgende tekst.

En første, åpenbar grunn til at det tar tid å lære norsk, er at norsk språk er helt annerledes enn språket de snakker fra før og at målgruppen ikke er vant til å lære nye språk. Informantene har svært begrenset skolegang fra før og flere var analfabeter før de kom til Norge, og derfor er innlæring av bokstaver, skriving og lesing spesielt vanskelig og tidkrevende. Informantene peker på dette som en sentral årsak til at de trenger lang tid og mange timer med norskopplæring. De mener at både kvantitet/antall timer med norskopplæring og muligheten til å fokusere på norsk over tid er nødvendig for å få nok repetisjon, forståelse og praktisk øving til at de kan ta i bruk det de lærer. Individuelle egenskaper ved informantene kan være med på å forsterke eller formilde utfordringene med å lære norsk språk. Det er for eksempel flere av de eldste informantene som påpeker at de lærer sakte på grunn av alderen og at det er vanskelig å lære når man er eldre. Videre er det flere som, uavhengig av alder, forteller at de har vanskelig for å huske, ofte får vondt i hodet, har bekymringer og

mange tanker knyttet til vonde opplevelser i fortiden, nåværende økonomisk situasjon eller familiesituasjon, som gjør det vanskelig å konsentrere seg og fokusere på å lære. Det er mange som ikke helt vet hva de skal gjøre med slike utfordringer eller hvem som kan hjelpe dem, så det er heller ikke alle som har fortalt om det til læreren sin eller veilederen i NAV.

Informantene fra tjenesteperspektivet deler oppfatningen om at norsk er en betydelig barriere for å komme seg videre i kvalifiseringsprosessen. I likhet med det brukerne selv sier, er lærernes oppfatning at norskopplæring går saktere for denne målgruppen enn for elever som har gått på skole fra før. De erfarer at elever med begrenset skolegang ikke prosesserer informasjon og kunnskap på samme måte som personer med skolegang. De har dermed behov for mer tid for å lære seg å lære, før man ser progresjon. Representantene fra tjenesteperspektivet ser norsk som en betydelig barriere for målgruppen både tidlig og senere i kvalifiseringsløpet. I starten vil norskerferdigheter på et visst nivå være nødvendig for å nyttiggjøre seg annen opplæring. På senere stadier i kvalifiseringsløpet, som hvis man kommer seg over i fag- og yrkesopplæring, kan det derimot være vanskelig å få læringsplass hvis man ikke har oppnådd karakteren 3 eller høyere (i norsk og andre fag).

Flere lærere erkjenner at opplæringsløpet er lagt opp slik at man må være til stede hver dag, jobbe hardt og øve og lese lekser hjemme for å henge med, og at mange i denne målgruppen har utfordringer med dette. De mener at spesielt kvinner som har små barn har en livssituasjon som gjør det utfordrende å følge progresjonen som det legges opp til på skolen. Enkelte lærere opplever at kvinnene i denne målgruppen har en del fravær på grunn av oppfølging av barn eller egne avtaler, hos lege, tannlege, NAV osv. Dette skaper mange korte avbrytelser i norskopplæringen og forhindrer progresjon. Lærerne har også eksempler på at elever er borte fra skolen en hel dag på grunn av en kort avtale i løpet av dagen, og undrer om det handler om praktiske

barrierer som lang reisevei mellom skolen og andre avtaler eller noe annet. Kvinnene selv oppgir at de ikke liker å være borte fra skolen, men at det er vanskelig å vite hva de skal prioritere hvis de får avtaler som krasjer (se mer i kap. 5.1.2)

Behov for praktisk opplæring

Kvinnene har vanskelig for å peke på hvilke undervisningsmetoder de har mest nytte av, men mange forteller at det er vanskelig å forstå og konsentrere seg hvis det er mye forklaring på tavla og de liker bedre å jobbe med gruppeoppgaver. Noen forteller at de innimellom har blitt tatt ut av klasserommet for å få forklaringer og hjelp én til én, og at dette hjelper til så de faktisk forstår det som er gjennomgått i timen. Det er også mange som trekker frem at de liker aller best å lære norsk gjennom praktiske situasjoner, som de enten skaper i klasserommet eller hvis de er ute i nærmiljøet med klassen og snakker om det de ser rundt seg. Behovet og ønsket om praktisk rettet norskopplæring er også en sentral årsak til at svært mange forteller at de ønsker seg språkpraksis eller arbeidspraksis i tillegg til skole, eller til at de ønsker seg plass i enten Kvalifiseringsprogrammet eller Jobbsjansen hvor de vet at det er mulig å få praksis.

I likhet med brukernes egen oppfatning, er det flere lærere i Voksenopplæringen som peker på at denne målgruppen antakelig ville hatt stor nytte av å lære norsk i mer praktiske og virkelighetsnære situasjoner fra tidlig i opplæringsløpet – som ute i nærmiljøet, i butikken eller på en arbeidsplass. Informantene fra Voksenopplæringen forteller om gode erfaringer med ulike måter å organisere praktisk opplæring. Noen av lærerne som jobber med analfabeter og elever under nivå A2, har for eksempel gode erfaringer med å bruke nærmiljøet i opplæringen, ved å snakke om hva som står på skilt og oppslag, hva slags butikker og jobber man ser og liknende, slik at man ser norsk som et redskap til å forstå virkeligheten rundt seg i hverdagen. Andre lærere med erfaring fra prosjektet Yrkesrettet norskopplæring (YNO), forteller at de har svært gode erfaringer med å

bruke rollespill som norskopplæringsmetode. De opplever at rollespill bidrar til å ufarliggjøre det å prøve å snakke norsk, at mange fikk økt selvtillit og raskt styrket sine muntlige norskferdigheter betraktelig. En suksessfaktor i prosjektet hvor dette ble prøvd ut var å ha en liten gruppe som kunne bli kjent og som man kunne følge opp tett. Det er også flere som peker på bruk av tospråklige medarbeidere i opplæringen (morsmålsassistent el.) for den svakeste gruppen på enkelte av voksenopplæringene, som er et grep for å hjelpe til med språklig forståelse og innlæring. Ifølge informantene fra Voksenopplæringen er det imidlertid ikke alle voksenopplæringsentre som har denne kompetansen tilgjengelig. Noen lærere reflekterer over at enkelte elever muligens ville hatt nytte av å spise norskopplæringen opp mot et yrke som man ser for seg å jobbe mot relativt tidlig, selv om en utfordring med det er at ordforrådet kan bli spisset men begrenset og dermed gjøre det vanskelig å skifte jobb senere hvis det blir behov for det. I opplæringstilbudet «praksisbrev», som er på videregående nivå, kombineres opplæring i fag på skolen, på verksted og i bedrift. I dette tilbudet kobles norskopplæringen i klasserommet til arbeidsoppgaver, verktøy og liknende som elevene møter i praksis, noe som kan bidra til hensiktsmessig sammenheng og vekselvirkninger mellom praksis og norskopplæring. Selv om ideen vurderes som svært god, peker lærere på at de ikke har kapasitet til å være med elevene ut på praksisplassen så ofte som ønskelig og at potensialet dermed ikke utnyttes fullt ut.

Individuelle behov i undervisningen

Til tross for at informantene har et fellestrekk ved at de har lite skolegang fra før, er det individuelle forskjeller i hvordan de foretrekker å lære norsk. Mens mange synes undervisningen har for rask progresjon og ønsker mer tid og rom for å repetere før de går videre, er det en annen informant som forteller at hun synes skolen er krevende fordi det er for stor frihet og utydelige krav og etterlyser derfor mer systematikk og hyppigere testing slik at man i større grad sikrer forståelse før man går videre. Dette illustrerer hvor ulike

behovene er fra person til person, og hvor viktig det er å tilpasse lærings situasjonen til de ulike behovene. Fra læreren og undervisningsstedet krever dette både kompetanse til å kartlegge hvordan hver enkelt elev lærer best, mulighet til fleksible læringsopplegg med individuell tilpasning og ikke minst nok menneskelige og økonomiske ressurser til å kunne følge opp individuelt og ivareta individuelle behov.

Fra samtaler med lærere på ulike voksenopplærings sentre og i ulike tilbud, forstår vi at det i varierende grad er anledning til å tilpasse undervisningen individuelt, selv om individuell tilpasning anses som et suksesskriterium. På de fleste skolene har man for få elever til å dele inn klasser i nivåer, og man får gjerne store klasser med for store nivåsprik til å kunne ivareta forskjellene godt nok innad i klassen. Noen lærere påpeker at mindre klasser, særlig i starten av norsklæringen, hadde vært veldig verdifullt fordi det ville gitt mulighet til å bruke mer tid på hver elev. Andre organisatoriske utfordringer som lærerne opplever går ut på at man innimellom må slå sammen klasser som er på ulike steder i pensum samt at det regelmessig starter nye elever i klassene, noe som gjør at det er vanskelig å sikre nødvendig kontinuitet og progresjon for alle.

Et annet moment som kun nevnes av tjenesteperspektivet, er at det ligger et potensial for individuell tilpasning og nye undervisningsmetoder i digitale verktøy som kombinerer lyd, video, bilder, opptak osv. Flere informanter fra tjenesteapparatet peker på at dette kunne vært nyttig i opplæringen av akkurat denne gruppen, og at det spesielt under koronapandemien hadde vært nyttig å bruke mer digitale verktøy i undervisningen av denne målgruppen. De forteller imidlertid at det er mange i målgruppen som ikke har datamaskin eller tilstrekkelige digitale ferdigheter til å kunne følge undervisning på nett, og som dermed nesten har mistet et helt år med undervisning under pandemien. Lærerne ser også behov for å i større grad kunne låne ut

datamaskiner eller nettbrett til elevene, både slik at de kan følge undervisning hjemmefra og for at de skal kunne øve seg digitalt.

Lite praktisering av norsk utenfor skole

Kvinnene forteller at de ikke snakker noe særlig norsk i pausene eller etter skolen, for da er de hjemme med familie og det er lettere å snakke morsmålet. Noen har hørt at det er viktig at barna lærer foreldrenes morsmål, og har derfor valgt å snakke morsmål hjemme. Andre igjen øver litt på norsk ved å snakke med barna, se på TV eller snakke norsk i butikken. De færreste oppsøker imidlertid andre arenaer hvor de kan snakke og øve på norsk. Det er kun et par av kvinnene vi har snakket med som besøker språkkafé regelmessig. Noen andre har hørt om det uten å ha hatt tid til å dra på det fordi de ikke har hatt barnepass og på grunn av forpliktelsene som hører til det å være voksen og ha barn, mens andre igjen ikke har hørt om tilbudet. De som kjenner til tilbudet om språkkafé, synes det er et veldig lærerikt og fint tiltak, og at de har savnet muligheten til å gå på språkkafé under pandemien. Under pandemien har språkkaféen enten vært stengt eller det har vært svært vanskelig å delta fordi de har vært redde for å gå ut blant folk eller ikke har utstyr eller ferdigheter til å delta digitalt.

Lærere forteller at de gjerne informerer om og viser til arenaer for norsklæring på fritiden som kan fremskynde læringen, som leksehjelp, mødregrupper og språkkafé. De understreker at det er opp til kvinnene selv å oppsøke slike arenaer og oppfatter at de sjelden har tid til å prioritere det på grunn av familiesituasjonen og forpliktelser hjemme.

Konsekvenser og mulighetsrom

Funnene knyttet til norsk som barriere impliserer et større behov for å tilpasse norskopplæringen til målgruppen. For det første er undervisningen lagt opp etter en progresjon som er vanskelig å følge for personer som lærer sakte, som har store omsorgsoppgaver å følge

opp og begrensede muligheter for øving etter skoletid. Videre viser funnene fra både brukerperspektivet og tjenesteperspektivet at det er mer fruktbart å organisere norskopplæringen i små grupper og rundt praktiske og dagligdagse situasjoner som gjør at opplæringen oppleves relevant og raskt omsettelig. Lærerne opplever imidlertid at systemet ikke gir de nødvendige rammene for å jobbe på denne måten, fordi det er mange elever per lærer, store nivåforskjeller i klassene, jevnlig sammenslåing av klasser m.m. som svekker muligheten til å følge opp den enkelte elevs behov og progresjon. Det kan være behov for å vurdere hvilken kombinasjon av arenaer som fungerer best for norskopplæring – skolen, nærmiljøet, en arbeidsplass, sosial entreprenør og/eller frivillige organisasjoner.

Basert på funnene er det også behov for å tilpasse hvor lenge man fokuserer på norskopplæring før man går i gang med andre opplæringstiltak, ut fra oppnådd norsknivå og sannsynligheten for utbytte av andre opplæringstiltak. Både kvalitet i opplæringen og kvantitet i opplæringen i form av antall timer og utstrekning i tid, synes å være sentralt for å løfte mange av kvinnene i denne målgruppen til ønsket norsknivå. Det finnes muligheter for å gi mer norskopplæring til de som trenger det etter at eventuelle rettigheter har utgått. Det ble for eksempel nylig åpnet for at NAV kan betale for norsk som tiltak som utløser tiltakspenger, og ifølge informanter fra tjenestene betyr det at flere tar mer norskopplæring fordi de får dekket opplæring som de tidligere ville måtte betale for selv. Det er imidlertid uvisst hvor godt implementert og benyttet disse nye mulighetene er på tvers av NAV-kontorene, ettersom dette ikke er kartlagt spesifikt gjennom oppdraget. Her finnes det muligens et uutnyttet potensial som det kan være relativt enkelt å gjøre noe med. Det er videre behov for å sikre bedre sammenheng mellom norskopplæringen og andre tilbud som skal gi formell kompetanse eller praksiserfaring, som grunnskoleopplæring og praksisplass. Det må vurderes nærmere hvordan dette best kan ivaretas, for eksempel

gjennom bruk av norsklærere inn i øvrig undervisning og/eller praksissituasjon el.

Tjenestene selv opplever begrenset handlingsrom for å tilpasse opplæringen til behovene, grunnet kapasitetsutfordringer og organisering av opplæringen. Det kan derfor være behov for å løfte og drøfte disse problemstillingene både hos ledelsen på tjenestenivå i bydel og kommune og videre opp på systemnivå, slik at man kan jobbe for bedre rammebetingelser for å drive utvikling av tjenestene på en måte som gjør at brukerbehov og forskjeller innad i brukergruppene ivaretas på en hensiktsmessig måte.

Mulighetsrom oppsummert:

- Hvordan kan man legge opp opplæringsløpet slik at målgruppen i større grad klarer å følge ønsket progresjon?
- Hvordan kan man ivareta individuelle behov i større grad i norskundervisningen?

5.2.2 Behov for å utforme og velge mer egnede opplæringstilbud

Jeg har lyst til å lære og jobbe, men jeg går i et tilbud som er for vanskelig og som jeg ikke tror vil hjelpe meg med å komme i jobb.



Mange kvinner går i tilbud som de ikke ønsker eller har nytte av

På bakgrunn av informasjon fra brukerintervjuene synes de vanligste tilbudene for kvinner i målgruppen å være grunnskole, eventuelt ekstra norskkurs, språkpraksis og arbeidspraksis, samt kvalifiseringsprogram og Jobbsjansen hvor slike tiltak kan inngå i tillegg til andre tilpassede tiltak. Det er også flere som har erfaring med ulike kurs i regi av NAV, som datakurs, jobbsøkerkurs og CV-kurs. Jobbspesialist kan ifølge informanter fra tjenesteperspektivet også være et aktuelt tilbud, men det er ingen blant våre brukerinformanter som er i det tilbudet og det er usikkert hvor vanlig det er å tilby kvinner i denne målgruppen.

Det er mange av kvinnene som opplever at de går i et tilbud som ikke er tilpasset deres behov og forutsetninger. Vi har snakket med kvinner som av ulike grunner har utfordringer med tilbudet de får. Det gjelder både eldre kvinner som har svært sakte progresjon i opplæringen og ikke kommer seg videre og gjennom skolen før de når pensjonsalderen, kvinner som mener de trenger mer norskopplæring istedenfor andre tilbud, kvinner som mener de trenger praktisk opplæring fremfor skoleundervisning eller som ønsker tettere og mer helhetlig oppfølging av veileder enn de får. Vi har også snakket med kvinner som har fått praksisplass hvor de ikke får læringsutbytte fordi de ikke forstår nok eller blir godt nok fulgt opp, eller som har blitt sendt på kurs via NAV hvor norsk- og kompetansenivået er for høyt og hvor andre deltakere har mye bedre kvalifikasjoner. Kvinnene dette gjelder forteller at de har hatt dårlige opplevelser som har påvirket selvtiliten negativt.

Samtidig som brukerne opplever at de ikke får egnede tilbud, problematiserer informanter fra tjenesteperspektivet at det ikke finnes nok tilbud som er tilpasset denne målgruppens behov. Det er blant annet flere som peker på at tilbudene som finnes hos NAV forutsetter for høyt norsknivå til å kunne benyttes av disse kvinnene, og at det er få lavterskeltilbud som krever lite forkunnskaper. Videre bygger ikke kurstilbudene på hverandre godt nok, slik at man ikke kommer seg videre fra slike lavterskeltilbud. Det fremkommer gjennom intervjuene at NAV har såkalte lavterskeltilbud som er egnet for målgruppen, som «innvandrerkvinnens kompetanse» og «arbeid og kommunikasjon», men at det er noen utfordringer med disse. For det første får vi høre at det er færre slike lavterskeltilbud tilgjengelig nå enn tidligere. For det andre får vi høre at personer som blir ferdig med slike lavterskeltilbud fremdeles mangler det norsknivået som skal til for å kunne nyttiggjøre seg av øvrige NAV-tilbud og at det mangler kurs på nivået mellom lavterskeltilbudene og de ordinære NAV-tilbudene. Dette gjør at deltakerne i lavterskeltilbudene sliter med å komme seg videre etter gjennomføring av kurs, faller ut av kvalifiseringsløpet og eventuelt må starte i lavterskeltilbud på nytt igjen senere. På bakgrunn av dette er det flere informanter fra tjenesteperspektivet som mener det er rom for å utvikle mer tilpassede tilbud til denne målgruppen, som både sikrer at man kan starte på lavt nok nivå og deretter bygge videre på oppnådd kompetanse med tilbud som gradvis øker nivået.

Siden det finnes få tilbud på lavt nivå innenfor NAV, kan det være lett å tenke at grunnskole er det rette tiltaket slik at ferdighetsnivået heves før man eventuelt innvilger andre tiltak. Dette problematiseres av informanter fra tjenestene, og inntrykket bekreftes gjennom samtalene med flere av kvinnene som går i grunnskoletilbud.

Lærere ser tydelig at det vil ta svært mange år å komme seg gjennom grunnskole for en del av elevene, og at det er usikkert om de klarer å komme seg gjennom. Lærere forteller at de raskt kan se om en elev har vanskeligheter med å lære, men det kan være noe vanskeligere å

fange opp om manglende forståelse handler om lærevansker, manglende norskferdigheter eller andre forhold som forhindrer læring. Enkelte peker for eksempel på at det kan være vanskelig å fange opp helseutfordringer som står i veien for læring, som dårlig hørsel, syn eller psykiske helseutfordringer. For å få til dette bør man se på kartleggingsverktøy, rutiner og systematikk for å kartlegge, bruke og dele kartleggingsinformasjon til å tilpasse tilbudene. Fra tjenesteperspektivet er det stor enighet om at ikke alle kvinnene i denne målgruppen burde gå i lange grunnskoleløp, fordi utsiktene for å komme seg gjennom er lave og at det ville kunne oppleves mer verdifullt for dem å bidra med noe praktisk som de kanskje i større grad mestrer. Flere ønsker derfor at man kan tenke alternative veier til læring og jobb for de det gjelder. Frem til nå opplever tjenestene at det har vært vanskelig å prioritere andre typer kvalifiseringstiltak på grunn av begrensede økonomiske ressurser og kapasitet til å følge opp, samt en opplevelse av at det ikke blir prioritert politisk. Informantene trekker frem et godt initiativ som er igangsatt i Oslo som går ut på å endre strukturen i grunnskole for voksne slik man i større grad kan velge et tilpasset opplæringsløp. Den nye strukturen skal inneholde et oppstartsløp, et utdanningsrettet løp, et yrkesrettet og et løp for praktisk norskopplæring. Mange har tro på at man innenfor den nye strukturen kan finne et bedre og mer tilpasset opplæringsløp for kvinnene i målgruppen for dette prosjektet.

Lite kjennskap til tilbudene som finnes

Kvinnene vi har snakket med oppgir å ha liten oversikt over hvilke ulike muligheter og tilbud som finnes. For at kvinnene skal få et godt og egnet tilbud er de ofte avhengige av en veileder som enten informerer om mulighetene, hjelper dem med å søke på tiltak de er i målgruppen for eller henviser dem til egnede tiltak. Dette forutsetter at veilederne har god oversikt over muligheter og tiltak, samt god innsikt i og forståelse av den enkelte kvinnes ferdigheter, ønsker, utfordringer og behov – slik at man finner et tilbud som både har et passende innhold, organisering, oppfølging og nivå. Kvinnene har gjerne hørt om ulike

tilbud via andre kvinner de kjenner, men vet ikke helt hva tilbudene innebærer eller hva som skal til for å få det. Vi har gjennom intervjuene møtt mange kvinner som har bedt NAV om ulike tiltak som de har hørt om, men fått avslag uten å forstå hvorfor – for eksempel praksisplass eller kvalifiseringsprogram. For at kvinnene skal få et godt og egnet tilbud er de derfor avhengige av en veileder som kjenner til mulighetene som finnes og enten informerer om disse mulighetene, hjelper dem med å søke på tiltak de er i målgruppen for eller henviser dem til egnede tiltak.

Fra tjenesteperspektivet pekes det på at grunnskolen ofte blir det tilbudet man velger når man ikke har andre egnede muligheter, selv om tilbudet ikke nødvendigvis passer for deltakeren. For noen blir grunnskolen (eller andre tilbud) et oppholdssted, som deltakeren selv ikke tror kan føre nærmere jobb. Både informanter fra brukerperspektivet og tjenesteperspektivet er inne på at man derfor kanskje bør tenke mer alternativt rundt hvilke opplæringstilbud som gis til kvinner som er i slike situasjoner – slik at flere opplever å gjøre noe meningsfylt, noe de føler at de mestrer og hvor de kan bidra med verdiskapning for seg selv og samfunnet. Dette innebærer at man kanskje bør sette mer individuelt tilpassede mål for hva man skal lære, på hvilken måte og på hvilken arena.

Hva er et «egnet tilbud» for denne målgruppen

Gjennom intervjuer med kvinner i målgruppen fremkommer det at de som har erfaring med Jobbsjansen forteller at de har fått nyttig opplæring innenfor gode rammer gjennom programmet. Blant de positive kjennetegnene ved Jobbsjansen som kvinnene trekker frem, er at de får et tilbud hver dag, de får god oppfølging fra en fast veileder og har ukentlige gruppemøter med andre deltakere hvor de lærer om ulike tema. En informant sier at det er mange fordeler med å være i Jobbsjansen sammenliknet med å få mer frittstående tilbud via NAV. Hun trekker spesielt frem at de møter andre kvinner, at deltakerne hjelper hverandre til å bli bedre og at de har en mer fast

gruppe med deltakere og veiledere rundt seg over tid. Hun sier også at de må bruke mye norsk i tiltakene og at dette helt konkret har bidratt til at hun har fått et bedre ordforråd. En informant reflekterer over at mange av de frittstående kurstilbudene hos NAV til sammenlikning er nokså korte, og at hun selv og andre hun kjenner med samme utfordringer trenger oppfølging over flere år for å sikre mer kontinuitet i kvalifiseringen.

Også informanter fra tjenesteperspektivet nevner trekk ved Jobbsjansen som gjør at dette anses som et godt tilbud for kvinnene i målgruppen, for eksempel at de har en mer helhetlig tilnærming til kvalifisering til arbeid, som tar hele familien i betraktning, omfatter helsekartlegging og -forebygging, jobbsmak for å teste hva man liker i arbeidslivet, empowerment, bygging av selvtillit og nettverk m.m. I tillegg har man gjennom Jobbsjansen ressurser til å bruke mer tid med deltakerne og være mer tilgjengelig for dem, ved at hver veileder kun har 15-20 deltakere i porteføljen sin. Deltakerne i Jobbsjansen får også stønad som bidrar til at de kan fokusere på kvalifiseringen. Flere informanter fra tjenesteperspektivet understreker at denne målgruppen har et spesielt behov for kurs som går over tid slik at man i større grad får mulighet til å jobbe prosessbasert og relasjonsbasert, fordi man kanskje må endre på mer dyptliggende personlige forhold som holdninger, rutiner i familielivet, motivasjon og bygging av selvtillit. Videre er det flere som nevner at man bør kunne tenke mer alternativt rundt kvalifisering for enkelte i målgruppen, for eksempel ved å i større grad tilrettelegge for læring på arbeidsplassen i kommunen, hos sosiale entreprenører og frivillige organisasjoner, som samtidig kompenseres med lønn.

Informanter fra tjenesteperspektivet reflekterer videre over at kvinnene antakelig faller mellom kompetanseområder i tjenestene. Med dette mener de at arbeidet med kvinnene i målgruppen på mange måter er integreringsarbeid, mens de i NAV-systemet står i fare for å bli vurdert på lik linje med andre arbeidssøkere og får en annen

oppfølging enn de trenger. De mener det er mye som taler for at kvinnene bør få et tilbud som er bedre tilpasset den integreringsfaglige delen av behovsbildet. På bakgrunn av behov for integreringsfaglige tjenester, samt at kvinnene i målgruppen har noen spesielle behov som ikke ivaretas i ordinære NAV-tiltak eller grunnskole alene, er det et tydelig standpunkt fra tjenesteperspektivet at flere av kvinnene burde få plass i eksisterende målrettede tiltak for kvinner som står langt fra arbeidslivet som Jobbsjansen eller få et tilbud som bygger på samme prinsipper som slike tilbud.

Behov for større fokus på empowerment og rollemodeller i tilbudene

Flere av kvinnene vi har snakket med forteller at de går i et tilbud hvor de ikke opplever å få den tryggheten, kontinuiteten, motivasjonen og selvtilliten som trengs for å lære. Det er flere som ikke har helt tro på seg selv, vet eller klarer å formidle hva de er gode på eller ønsker å jobbe med. Det er vanskelig for mange å se for seg at de kan lykkes med å lære nok norsk og andre skolefag til å få seg arbeid i Norge, særlig når de ikke opplever mestring i tilbudet de går i og fordi de ser at mange kvinner med samme bakgrunn sliter med å få seg jobb. Dette kan tyde på at kvinnene mangler forbilder og likepersoner som går frem som gode eksempler på at det går an å lykkes med å få jobb i Norge. De som får en mer helhetlig tilnærming til kvalifiseringsprosessen, som i tillegg til faglig og språklig opplæring har fokus på «empowerment», lærer om helse og får møte kvinner som har vært i samme situasjon og som har klart å komme i jobb, mener det har hjulpet mye.

Det er ikke kartlagt i detalj hvordan hvert opplæringstilbud jobber med å fremme trygghet og selvtillit, men det er nevnt som et spesifikt fokus i Jobbsjansen. I Jobbsjansen legger de vekt på selvstendigjøring, kvinnefrigjøring og «empowerment», som handler om å finne og snakke om egne ressurser og egenskaper for å bli mer bevisst på hva man kan og hvilke muligheter man har. Vi forstår at det

i Jobbsjansen er fokus på endring av holdninger og rutiner som skal gjøre det lettere å stå i jobb, for eksempel å øve for å gi trygghet og selvtillit til å stå frem og fortelle og vise hva de er gode på, samt å bevisstgjøre rundt det at mann og kone kan dele på ansvaret for husarbeid og barnepass. De mener det hjelper å møte og snakke med andre kvinner i samme situasjon og som har startet en slik endringsprosess, samt at tidligere deltakere møter opp for å fortelle hvordan det har gått med dem og kan gi inspirasjon. De ansatte ser at dette har gitt god effekt på deltakerne.

Utskiftning av veiledere og lærere skaper brudd og utrygghet

Mange av kvinnene forteller at de ofte får nye lærere eller veiledere å forholde seg til, noe som kan skape uro og usikkerhet, som fører til at man må bygge nye relasjoner og kan medføre at man mister progresjon i kvalifiseringen. Det kommer frem at slike utskiftninger både forekommer underveis i et tilbud, som for eksempel i løpet av et skoleår på grunnskole for voksne. Én informant opplever at hyppige utskiftninger av lærere gjør at det blir dårlig progresjon i undervisningen, siden man ofte må starte om igjen på temaer som tidligere er gjennomgått. Det å få en god relasjon til læreren virker å være viktig for flere av brukerne for å trives på skolen, og dette fremmes ved at man er sammen over tid og ser hverandre ofte. Videre representerer ofte overgangen til et nytt tilbud et tilsvarende brudd. Et eksempel på sistnevnte er kvinner i grunnskolen som har blitt ferdig med en modul og skulle begynne på en ny modul etter sommeren. Den neste modulen finnes imidlertid bare på en annen skole og dermed må kvinnene bytte skole og lærere når de skal opp et nivå. Dette synes kvinnene er dumt, og de kjenner på nervøsiteten på nytt når de skal få en ny skole og nye lærere.

Ansatte i Voksenopplæringen har i likhet med brukerne en oppfatning av at personer i denne målgruppen har et spesielt behov for tett oppfølging og kontinuitet for å understøtte læringsprosessen, og at det er en viktig oppgave å jobbe med syn på seg selv som en ressurs,

egne ferdigheter, selvtillit og holdning. Ut fra intervjuene vet vi at kontinuitet i relasjoner kan utfordres dersom man bytter lærer eller skole. Det er en del kvalifiseringsløp som ikke har langsiktig perspektiv og som dermed innebærer at man ikke får tid til å bygge relasjon.

Hvordan kan læreren skape et trygt læringsmiljø i og utenfor klasserommet?

Kvinnene er opptatt av hva lærerne gjør for at de skal forstå og lære. Det er veldig mange som forteller at de heldigvis har tålmodige lærere som prøver å forklare om og om igjen og på forskjellige måter for at elevene skal forstå ordentlig. Det er flere som påpeker at det er stor forskjell på lærere og at en tålmodig lærer er noe av det viktigste for at de lærer det de skal. Det er samtidig noen som synes undervisningen går for fort frem, og at dette gjør at de får lite utbytte av opplæringen. Som eksempel er det en som sier at hun ikke rekker å lese, skrive av eller forstå ordentlig det som skrives på tavla før det tas bort og nye poenger eller eksempler skal gjennomgås.

Det er mange som er engstelige for å si noe på norsk fordi de vet at de ikke snakker «perfekt». De er redde for å dumme seg ut eller skape misforståelser hvis de sier noe feil. Dette bidrar også til at de i liten grad får øvd seg på norsk når de er utenfor de trygge omgivelsene som er i klasserommet. En av informantene som hadde det slik forteller at hun fikk tips til å ufarliggjøre situasjonen for seg selv og dermed turte å snakke mer. Hun fikk som rutine å si at hun ikke er så god i norsk og gjerne ville bli rettet på hvis hun sa noe feil slik at hun kunne lære av det. Denne rutinen bidro til at hun turte å snakke mer norsk og opplevde fremgang og mestring. Dette eksempelet viser at også andre kvinner i samme situasjon antakelig kan ha godt av å bygge selvtillit til å tørre å snakke mer norsk, og bør få konkrete tips og hjelp til å finne strategier som fungerer for akkurat dem.

Systemiske barrierer for å skape og prioritere egnede tilbud

En utfordring som kun er belyst fra tjensteperspektivet, handler om strukturer og insentiver tjenestene jobber innenfor, som ikke nødvendigvis oppfordrer til å prioritere den type tilbud som denne målgruppen har behov for.

Det er blant annet enkelte som reflekterer over NAVs insentiver til å prioritere tiltak og brukergrupper. NAV måles på å få personer over i arbeid, noe som kan gi et insentiv til å først gi tiltak til de som man ser er nær arbeidslivet og kun vil trenge korte kurs for å komme seg i arbeid, mens de mer ressurskrevende tiltakene kanskje har mindre insentiv for å bli prioritert. Det er ikke kartlagt hvor reelt eller utbredt dette er, men det er enkelte som reflekterer over hvordan systemet påvirker tjenestenes arbeid og prioriteringer på denne måten.

Tjenestenes rammer defineres videre av politikk på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Politikere velges for fire år av gangen og har insentiver til å levere resultater innenfor fireårsperioden, for å kunne vise og bevise at de har oppnådd det de gikk på valg på. Dette kan ha konsekvenser for bevilgninger og målsettinger. Det er mange av informantene fra tjenestene som påpeker at det er behov for lengre tidshorisont enn fire år når det gjelder akkurat denne målgruppen. Dette begrunnes med at mange i målgruppen trenger nokså ressurskrevende tilbud over tid for å klare å komme i jobb og bli selvstendig. Flere påpeker at det er ressurskrevende på kort sikt, men at det ville vært en investering som lønner seg på sikt fordi kvinnene får større mulighet til å komme over i arbeid istedenfor å bli sosialhjelpsmottakere.

Det er videre identifisert sider ved gjeldende lovgivning på utdanningsfeltet som kan bidra til å skape utilsiktede uheldige

konsekvenser. Som nevnt er grunnskole en livslang rettighet, noe som innebærer at man har rett til å gå gratis i Voksenopplæringen frem til man har bestått grunnskole. Dette er i utgangspunktet en veldig fin rettighet. Det er imidlertid påpekt at man har enkelte rettigheter eller fritak fra andre krav mens man er elev i grunnskole, noe som kan fungere som insentiv til å gå i grunnskole lenge fremfor å komme seg videre i utdanningsløpet eller over i arbeid. Dette kan føre til en fastlåsing i grunnskolen ved at man ikke kommer seg videre. Dette betyr at den enkelte ikke kommer nærmere arbeid og selvforsørgelse, samtidig som det blir lite gjennomstrømning i skolen og lengre ventelister for nye elever som ønsker opptak til Voksenopplæringen. Et slikt insentiv ligger blant annet i unntak fra inntektskrav for å få permanent oppholdstillatelse⁶ og mulighet til å søke stipend fra Lånekassen som gjelder for voksne grunnskoleelever. For NAV kan det videre tenkes å være større tilbøyelighet for å foreslå grunnskoleopplæring hvis det har vist seg å være svært vanskelig å lykkes med overgang til arbeidslivet, ettersom dette ikke går på NAVs budsjett.

Informanter fra tjensteperspektivet peker videre på at grunnskole er en livslang rettighet og at elevene derfor får gå der uansett hvor lite eller hvor sakte de lærer så lenge de har lyst til det selv. Lærerne kan anbefale elever andre løp, men mener det også er begrenset med andre egnede tilbud for denne gruppen. Det er en systemisk utfordring at andre elever med behov for plass i grunnskolen for voksne må stå på venteliste på grunn av lite gjennomstrømning av elever.

Konsekvenser og mulighetsrom

Denne barrieren viser at det i dag mangler egnede tilbud tilpasset målgruppens behov – både når det gjelder nivå, form og prosess.

⁶ 1.1.2021 ble det innført endringer i unntakene. Se [Endring i unntakene fra kravet til selvforsørgelse for å få permanent oppholdstillatelse - UDI](#)

Videre vises det til at det er manglende insentiver for å prioritere slike tilbud. Samtidig har brukergruppen selv begrenset innsikt i hvilke tilbud som finnes og blir dermed avhengig av veiledere som finner et egnet tilbud for dem. Innsikten om denne barrieren viser at det er behov for å utforme mer tilpassede tilbud til denne målgruppen, og det kan være behov for større rom for å utvikle og prøve ut nye tilnærminger. Det er identifisert flere suksessfaktorer blant eksisterende tilbud som bør gjøres tilgjengelig for flere, blant annet oppfølging over tid av faste veiledere/lærere og i en stabil gruppe av liten størrelse, prosessbasert tilnærming, helhetlig tilnærming som tar i betraktning hele livssituasjonen med familie, helse og fritid i tillegg til norsk og arbeidsliv, empowerment for å finne frem og ta i bruk egne ressurser, bruk av likepersoner og forbilder m.m. Man bør utforske hvordan dette kan gjøres og med hvilke ressursrammer.

Mulighetsrom oppsummert:

- Hvilke alternative kvalifiseringstilbud finnes for de identifiserte behovene og hvordan kan man i større grad benytte dem når det trengs?
- Hvordan kan man utvikle mer tilpassede kvalifiseringsløp for denne målgruppen?
- Hvordan kan man i større grad fange opp individuelle behov og gi mer tilpassede tilbud til målgruppen?
- Hvordan kan man jobbe systematisk med å bygge deltakernes motivasjon og selvtillit?
- Hvordan kan man organisere opplæringen slik at elevene opplever den tryggheten og kontinuiteten som skaper best læringsmiljø?

5.3 Jobbe

5.3.1 Praksisordningen gir ikke ønsket læring eller overgang til arbeid

For å få meg jobb trenger jeg mer kunnskap om det å være i arbeidslivet, norskerdigheter, erfaring å vise til og nettverk. Praksis kunne derfor vært et kjempegodt tilbud, men jeg fikk ikke så mye nytte av det fordi jeg ikke ble ordentlig fulgt opp.



Oppfølging er nødvendig for å få utbytte av praksis

De fleste brukerinformantene har erfaring med enten språkpraksis eller arbeidspraksis. Selv om alle kvinnene som har hatt praksisplass mener det er et viktig tilbud for å lære seg arbeidsoppgaver, arbeidskultur, få erfaring, nettverk og praktisere norsk språk, er det mange som opplever å ha fått lite ut av ordningen.

Noen få av informantene som har lavest norsknivå forteller at de hadde problemer med å forstå og gjøre seg forstått på norsk, og at de derfor fikk lite ut av det. Flere av kvinnene vi snakket med har også opplevd å være i språkpraksis på arbeidsplasser hvor de aldri ble utfordret eller oppfordret til å snakke norsk med noen, og at de derfor ikke lærte noe av det. De som er fornøyde med praksis forteller at de hadde en person som viste dem arbeidsoppgavene og utfordret dem til å prøve nye ting, og som de alltid kunne stille spørsmål.

Informanter fra tjenesteperspektivet vektlegger praksisordningenes potensial til å gi informasjon om og øve på uskrevne regler for hvordan man gjør ting i samfunnet og i arbeidslivet i Norge. De legger vekt på at forståelse av arbeidslivet og slike uskrevne regler er viktig for at man skal bli sett på som en god arbeidstaker og dermed kan øke sjansene for ansettelse for eksempel etter en praksisperiode. Det er ofte i praksisperioden at misforståelser knyttet til slike uskrevne regler

kommer til syne, og at opplæring i teori ikke alltid omsettes i praksis. En informant forteller for eksempel om at det kan være vanskelig å forstå uskrevede regler knyttet til hhv. fravær generelt og gyldig fravær, og at selv om man har fravær som etter regelverket er gyldig og dermed formelt godkjent, er det en fordel fra arbeidsgivers perspektiv at arbeidstakere ikke har altfor mye fravær fra jobben uansett om det er gyldig eller ikke. Informanter fra tjenesteperspektivet peker også imidlertid på forbedringspunkter ved praksisordningen. De forteller at det ideelt sett bør være et godt samarbeid mellom NAV, norsklærer og praksisplassen både i forkant av og underveis i praksisperioden. Samarbeidet kan organiseres rundt forsamlinger og ettersamtaler hvor både arbeidsgiver og deltaker er med, at man sammen lager en plan for hva deltakeren skal lære og følges opp, besøk under praksisen og samtaler underveis om hvordan det går. Det virker som oppfølgingen og samarbeidet imidlertid ikke alltid følges opp etter denne planen. Videre påpekes det at det er svært viktig at det er en person på arbeidsplassen som har ressurser til å sette deltakeren inn i arbeidsoppgavene, følge opp og prate med underveis for å sikre at oppholdet blir nyttig. Ansatte i tjenestene er klar over at dette ikke alltid er på plass og at det går ut over kvaliteten på praksisoppholdet.

Bedre samarbeid mellom NAV, lærer, arbeidsgiver og deltaker kan også bidra til bedre forventningsavklaring hos alle parter. Intervjuene med kvinnene i målgruppen viser at det ikke alltid er tydelig hva kvinnene kan forvente fra en praksisplass, og at det gjør det vanskeligere for kvinnene å prestere på de riktige målene. En informant forteller for eksempel at hun ikke forstod at språkpraksisen først og fremst skulle bidra til å bli bedre i norsk og ikke bare i arbeidsoppgavene, og at hun derfor fokuserte på å gjøre en best mulig jobb i stedet for å praktisere norsk. Dette førte til misforståelser på arbeidsplassen, mellom deltaker og NAV, i tillegg til mindre språklig utbytte av praksisplassen. Dette eksempelet viser at det er svært viktig å bruke tid på å snakke om hva praksisen innebærer og hva som

er målsetningen, hvilke oppgaver arbeidsgiver har, deltakeren har og NAV og eventuelt Voksenopplæringen har.

Frustrasjon over at praksisplass ikke fører til fast jobb

Samtlige av kvinnene vi har snakket med uttrykker en viss grad av frustrasjon over at praksis ikke fører til fast eller lønnet jobb. Kvinnene mener de selv og andre kvinner i deres situasjon ikke får jobb etter praksisperioden, enten fordi de ikke kan «perfekt» norsk eller fordi arbeidsgiverne kun vil ha gratis arbeidskraft og utnytter praksisplassordningen. Det er enkelte informanter som er svært kritiske til praksisordningen og som klart og tydelig uttrykker at både de selv og mange andre ikke ønsker praksis fordi det ikke kompenseres økonomisk og ikke fører til fast jobb, og at dette bare vil påvirke motivasjon og selvbilde negativt.

Informantene fra NAV opplever på sin side at det er en reell utfordring å finne egnede praksisplasser for målgruppen med svake norskferdigheter. NAV-apparatet har god kontakt med mange arbeidsgivere for ulike former for samarbeid gjennom sitt markedsarbeid. De som er spesialisert på markedsarbeid i NAV jobber imidlertid gjerne opp mot målgrupper med høyere kvalifikasjoner, og de fleste av arbeidsgiverne tar imot kandidater som har et høyere norsknivå og mer formell kompetanse. Ansatte i NAV erkjenner også at det er en utfordring med «useriøse arbeidsplasser» som tilbyr praksisplasser til mange, men som ikke gir reelle muligheter for videre ansettelse. Ifølge informanter er det derfor viktig at NAV gjør en grundig jobb med å undersøke arbeidsplassene de samarbeider med. Man kan blant annet få et inntrykk av hvordan arbeidsgivere bruker praksisordningen ved å se om de har tatt inn mange eller få praksiskandidater samtidig. Informantene mener også at NAV bør forsikre at de ikke sender mange praksiskandidater til samme arbeidsplass samtidig.

Vanskelighetene NAV har med å finne praksisplasser for kandidater med lite norskferdigheter og formelle kvalifikasjoner kan på den ene siden handle om at det er lite tilbud om denne typen arbeidsoppgaver i dagens arbeidsmarked. Bildet er imidlertid trolig sammensatt, og en del av forklaringen kan også handle om arbeidsgiveres kunnskap og kompetanse til å ta imot arbeidstakere med denne bakgrunnen, samt markedsinsentiver og krav om effektivitet og profitt som ikke gjør det økonomisk attraktivt å ansette personer som krever mer oppfølging – til tross for at NAV har virkemidler som skal bidra til å redusere den økonomiske barrieren for arbeidsgivere. Samtidig som det trolig er en lang vei igjen å gå med tanke på ansvarliggjøring og bevisstgjøring av arbeidsgivere, opplever NAV-ansatte at samfunnsansvaret blant arbeidsgivere er økende, noe som bidrar positivt på arbeidsgiveres vilje til å ta imot kandidater fra målgruppen.

Konsekvenser og mulighetsrom

Innsikten knyttet til denne barrieren viser at det er behov for øving på arbeidsoppgaver og norsk i en praksissammenheng, og at potensialet i praksisordningene dermed er stort. Det er imidlertid identifisert betydelige utfordringer knyttet til bruk og gjennomføringen av ordningen i praksis, hvor det ikke er god nok match mellom deltakerens nivå i norsk og kompetanse og behovet på arbeidsplassen, ikke satt av nok tid til samarbeid mellom NAV-veileder, norsklærer, arbeidsgiver og deltaker for å sikre forventningsavklaring og ikke nok ressurser på arbeidsplassen til å følge opp deltakeren og sikre læringsutbytte.

Videre er det identifisert en mismatch mellom behovet i arbeidsmarkedet og de norskferdighetene og kompetansene som kvinnene i denne målgruppen har. Dermed er det mangel på egnede praksisplasser for denne gruppen.

På den ene siden bør man utrede nærmere hva arbeidsgivere trenger for å kunne følge opp deltakere i praksis på en bedre måte, som også

gir merverdi for arbeidsgiveren. Man bør videre vurdere hvordan man kan sikre øving på norsk språk og arbeidsoppgaver innenfor mer egnede rammer, for eksempel ved å se nærmere på mulighetene for samarbeid med sosiale entreprenører, arbeidsplasser i kommunen og jobbsnekring.

Mulighetsrom oppsummert:

- Hvordan kan man i større grad sikre at arbeidsgivere forplikter seg til å sette praksiskandidater inn i oppgaver, følger opp underveis, at praksiskandidaten får benyttet norsk under praksisen?
- Hvordan kan man sikre bedre forståelse for forventninger til praksisen hos både arbeidsgiver, deltaker, NAV og voksenopplæringen?
- Hvordan kan man i større grad skape en praksisordning som fører til fast og lønnet arbeid på sikt? Hvordan involvere arbeidsgivere i dette for å finne ut hva arbeidsgiverne trenger for å ta imot flere i denne målgruppen, hva de ser som barrierer for å ta imot praksiskandidater med lite kvalifikasjoner, hva de trenger for å forplikte seg til å gi lønnet arbeid etter praksis og hva er suksesskriteriene når det fungerer?
- Kan man finne alternative arenaer for å øve på norsk og arbeidsoppgaver?

5.3.2 Jobb er ønskelig for økonomien, men er vanskelig å få og beholde

Jeg ønsker å jobbe, men jeg får bare deltidsstillinger på ugunstige tider som gjør det vanskelig å kombinere med skole og familieforpliktelser.



Tilpasse kompetansen til arbeidsmarkedet eller tilpasse arbeidsplasser til kompetansen?

Noen av informantene har hatt deltidsjobb i perioder. Kvinnene som har noe jobberfaring fra Norge har enten ønsket å jobbe ved siden av skole fordi de trenger mer inntekt, eller istedenfor å gå på skole fordi de mener de ikke har utbytte av skole. Erfaringene viser at det er både vanskelig å få jobb og vanskelig å beholde tilknytningen til jobb over tid. Det er kun få av kvinnene vi har intervjuet som har hatt lønnet arbeid. Blant de som derimot har hatt lønnet arbeid, har det vært i små deltidsstillinger eller uforutsigbare vikarjobber. Ingen av informantene har arbeid i dag, fordi de av ulike grunner har falt ut av arbeidslivet. Informantene forteller at de enten sluttet i jobben fordi det var for vanskelig å forstå og uttrykke seg på norsk, fordi det var for mye å kombinere med skole eller på grunn av helseproblemer eller graviditet. Kvinnene som tidligere har hatt vikarjobb, forteller at de kun fikk få vakter og lite betalt. En informant forteller at uforutsigbarheten ved en vikarjobb er vanskelig, fordi man ikke vet når man skal jobbe, hvor man skal jobbe eller hvor mye jobb og inntekt man kan forvente på kort og lang sikt. Vikarjobber eller deltidsjobber kan innebære mye reising mellom arbeidssteder, og kan medføre en både fysisk og mentalt krevende tilstand. Et annet kjennetegn ved jobbene som mange av kvinnene har fått, er at de innebærer lite kommunikasjon på norsk, som for eksempel renholdsjobber. Dermed får kvinnene heller ikke praktisert norsk mens de jobber der.

Informantene som så vidt har vært innom arbeidslivet forteller at drømmen er å få en fast jobb. De forteller at de har utført jobben på en god måte og vist at de er flinke, og er sikre på at det er på grunn av manglende norskerferdigheter at de ikke har fått fast jobb til nå. Dette er i noen tilfeller basert på et inntrykk av at arbeidsgiver prioriterer arbeidstakere som snakker bedre norsk, men i andre tilfeller handler det om at det stilles bestemte språkkrav i et yrke som kvinnene kjenner til. Informantene mener også at de stiller svakere på arbeidsmarkedet fordi de ikke kjenner noen som kan gi dem jobb. De er sikre på at det er mange som får jobb gjennom nettverk til tross for at de ikke nødvendigvis har bedre kvalifikasjoner enn dem selv. Et par av informantene har fått jobber gjennom andre de kjenner og bekrefter at dette er en sentral vei inn i arbeidslivet.

Flere av informantene mener deres livssituasjon med mange barn eller som alenemor gjør det vanskeligere å få seg jobb. De opplever at arbeidsgivere tviler på at de har nok tid til å prioritere jobb og at de kan være engstelige for mye fravær på grunn av oppfølging av barn. Noen tror også at arbeidsgiverne er redd for at de ikke kan påta seg ekstra arbeid i kveld og helg, hvor det kan være behov for arbeidskraft.

Informantene fra tjenesteperspektivet legger vekt på at veien til arbeid er vanskelig for denne målgruppen fordi kravene til både norsk og formell kompetanse er høye i Norge, og det blir stadig færre jobber som ikke stiller slike krav. Hvis man har skole og et godt norsknivå kan man også lettere tilpasse seg omstillinger i arbeidsmarkedet enn hvis man er ufaglært og/eller har begrensede norskerferdigheter. Derfor er det mange informanter fra tjenesteperspektivet som understreker at skolegang er svært viktig for varig tilknytning til arbeidslivet og at det derfor er viktig at de som kan går veien gjennom skole og utdanning. De mener likevel at det for denne målgruppen kan være nødvendig å tenke alternative veier inn i arbeidslivet og muligens tenke på mulighetene for å skape jobber hvor det er bruk for kvinnenes

kompetanse fremfor å tilpasse kvinnes kompetanse til det som kan virke som usannsynlig høye kompetansekrav.

En informant reflekterer over at kravene i arbeidslivet blir stadig høyere og at NAV og Voksenopplæringen tilpasser seg og lager løp for å kvalifisere til disse arbeidsplassene. Informanten etterlyser imidlertid mer samarbeid med aktører i arbeidslivet om å lage kvalifiserende løp slik at man i større grad tilpasser opplæringen til arbeidsoppgaver og den enkeltes forutsetninger og behov.

Andre informanter mener man bør se på alternative arenaer for arbeid for enkelte av kvinnene i denne målgruppen som sannsynligvis ikke vil klare å komme inn på det ordinære arbeidsmarkedet. Det er viktig for menneskeverdet å kunne gjøre noe nyttig og meningsfullt, og kvinnene kan bidra til mye samfunnsnyttig gjennom alternative arbeidsoppgaver. De foreslår at kommunen kan forplikte seg til å ansette flere med denne bakgrunnen eller at man kan utvide samarbeidet med sosiale entreprenører eller frivillige organisasjoner på dette området for å skape arbeidsplasser. Informantene trekker frem flere gode eksempler på prosjekter og tiltak man kan lære av, som Quo Vadis, Moving mamas, Hurtigspor for innvandrere med lite medbrakt kompetanse og Senter for sosialt entreprenørskap og innovasjon.

Motivasjon og ønsker om jobb

Nær samtlige av kvinnene vi har snakket med forteller at de har lyst på jobb. Kun et par informanter hadde noen betenkeligheter rundt jobb grunnet alder eller egen helsesituasjon. Kvinnene forteller at de kommer fra land og kulturer hvor det ikke har vært vanlig eller forventninger om at kvinner skal jobbe. Alle vi har snakket med virker imidlertid å ha forstått og akseptert at det i Norge er stort fokus på deltakelse i arbeidsliv for både kvinner og menn. Dette virker ikke å være problematisk for kvinnene, og flere sier uoppfordret at de synes

det er veldig fint at kvinner og menn har de samme mulighetene til skole og arbeid i Norge.

En del av kvinnene har vanskelig for å se for seg hva de vil jobbe med ut over det de har erfaring med fra hjemmet, med å passe barn, eldre, lage mat og rengjøre. Det er imidlertid flere av kvinnene som forteller om drømmeyrker som de hadde før de kom til Norge. Felles for alle disse kvinnene er at de etter å ha bodd i Norge en stund, opplever at mulighetene for å oppnå drømmeyrket er begrenset. Noen vet ikke lenger hva de vil og sier de blir glade for hvilken som helst jobb. Andre virker å være mer bevisst på hva de ønsker og har en mer målrettet innsats mot et spesielt yrke, for eksempel ved at de spør veilederen om praksis innenfor et bestemt yrke eller spør om muligheten til å ta et bestemt kurs som gir kompetanse innenfor det yrket. Kvinnene som er mer målbevisst har gjerne utviklet dette gjennom praksis og samtaler på skolen og med veileder om ulike yrker og hva det består i.

Kvinnene vi har snakket med har noe ulike tanker om hvorfor de ønsker seg en jobb. For det første er det mange som ønsker en jobb på grunn av personlig økonomi, slik at de får mer økonomisk trygghet og frihet. Det er mange som ønsker å bli økonomisk uavhengig fra NAV og vil bidra til samfunnet gjennom å betale skatt. Dette virker viktig for selvbildet for en del informanter. Flere informanter forteller også at en viktig årsak til at de ønsker jobb er fordi de vil være et godt forbilde for barna sine, kunne hjelpe barna med lekser og vise at man kan få til ting hvis man jobber for det.

Selv om informantene fra tjenesteperspektivet også har inntrykk av at de aller fleste er veldig motivert til å få seg en jobb, mener noen at det finnes enkelte som ikke er fullt så motiverte. De tenker seg blant annet at noen kvinner kanskje har vanskelig for å se verdien av å streve hardt for å oppnå en jobb som uansett har en nokså lav lønn, samtidig som de allerede er sikret inntekt fra NAV og nok å gjøre med familie og hjem. Enkelte veiledere opplever at det kan være viktig å veilede om

og bygge opp under brukernes egeninnsats, som å se på internett etter ressurser for å lære norsk, oppsøke frivillige organisasjoner, sende søknader om ulike hjelpetiltak o.l.

Det er her viktig å påpeke at brukere og personer i tjenesteapparatet legger ulike ting i begrepet «motivasjon». Vi har gjennom intervjuene erfart at ordet «motivasjon» er vanskelig å forstå for mange av kvinnene, men de forteller gjerne om sine ønsker knyttet til skole og jobb og hvorfor. Det kan også se ut som informantene fra tjensteperspektivet vurderer motivasjon ut fra egeninnsats, mens brukeren kanskje ikke vet eller klarer å yte den egeninnsatsen som forventes selv om de ønsker. Dette kan gi seg ulike utslag i kvalifiseringen, som vist gjennom brukerreise 1 og 2. Vi ser blant annet fra intervjuer med representanter fra tjensteperspektivet at noen mener at enkelte i målgruppen trenger bedre forståelse av hva som kreves av egeninnsats for å nå målet om jobb. Dette kommer til uttrykk ved at noen for eksempel tror at NAV enkelt kan finne en jobb for dem. Informanter fra tjenestene påpeker at det også tar spesielt lang tid å skape forståelse for at de selv og kanskje hele familien må endre på rutiner og vaner for at kvinnene skal kunne klare å stå i jobb, for eksempel at mann og kone deler på ansvar for henting og levering av barn, matlaging og husarbeid og at kvinnen ikke må pleie syke familiemedlemmer men kan få hjelp fra det offentlige. Det er også noen som påpeker at de forsøker å jobbe med endringer av holdninger slik at kvinnene i større grad ser på seg selv og fremstiller seg selv som en ressurssterk og engasjert arbeidstaker overfor en arbeidsgiver, noe som kan være uvant for mange av kvinnene i målgruppen. Endring av dyptliggende holdninger og rutiner krever tid og jobbes med i et langtidsperspektiv i for eksempel Jobbsjansen.

Videre har enkelte informanter fra tjensteperspektivet reflektert rundt hvorvidt kultur og religion har påvirkning på kvalifiseringsprosessen, ved at de for eksempel ikke kan jobbe med det motsatte kjønn, servere bestemte matretter eller liknende. Kultur og religion har

imidlertid ikke blitt nevnt som barrierer for deltakelse i kvalifisering og arbeid i Norge fra kvinnenes side. I samtalene har vi imidlertid snakket om både arbeidstider, kjønnsroller og arbeidsoppgaver som handler om mat, hvor det ikke har kommet frem at de har spesielle utfordringer knyttet til religion eller kultur.

Konsekvenser og mulighetsrom

Denne barrieren viser at det er svært vanskelig å både få og beholde lønnet arbeid for kvinner i målgruppen – både på grunn av manglende tilbud av jobber som kun krever grunnleggende ferdigheter og på grunn av krevende arbeidsforhold og -betingelser. Beskrivelsen av barrieren viser samtidig et betydelig dilemma knyttet til manglende samsvar mellom etterspørselen etter kompetanse i arbeidsmarkedet og den kompetansen kvinnene i målgruppen har eller som det er sannsynlig at de oppnår gjennom kvalifisering.

Det kan derfor diskuteres hvorvidt det i større grad bør satses på å skape flere jobber som har behov for de kompetansene kvinnene besitter, slik at flere opplever at de får gjort noe meningsfylt samtidig som de tjener egne penger – istedenfor å gå i opplæringstiltak uten progresjon i mange år og kanskje ende opp med å motta sosialhjelp. Det bør utforskes nærmere hvordan man kan skape flere tilpassede arbeidsplasser, for eksempel hva handlingsrommet i offentlig sektor/kommunen er for å skape slike arbeidsplasser og/eller gjennom økt satsing på samarbeid med sosiale entreprenører. Videre kan økt bevissthet rundt samfunnsansvaret man har som arbeidsgiver for å inkludere sårbare grupper også skape et mulighetsrom hos private og ideelle aktører. Det er imidlertid viktig å ikke skape «parallele arbeidsmarkeder» som kan bidra til sosial ulikhet/sosial dumping, og behovet for og verdien av å utvikle alternative arbeidsplasser må veies nøye opp mot dette hensynet.

Som vist gjennom delen som handler om kvinnenes motivasjon til arbeid, virker kvinnenes motivasjon å fremmes av både muligheten til

å tjene egne penger og bli uavhengig fra NAV, og å være et godt forbilde for barna. Man bør se nærmere på hvordan man i tjenestene kan hjelpe kvinnene til å realisere ønskene sine gjennom å skape realistiske forventninger til hva som kreves av egeninnsats og hva NAV/Voksenopplæringen kan hjelpe til med.

Videre ser vi av denne barrieren at brukerperspektivet og tjenesteperspektivet ikke alltid legger vekt på de samme barrierene, noe som kan bety at man i tjenestene fokuserer på barrierer som fra brukerperspektivet ikke oppfattes som reelle. Dette kan være viktig å adressere fremover.

Mulighetsrom oppsummert:

- Hvilke grep kan gjøres i tjenestene, overfor arbeidsgivere og overfor brukergruppen for å bidra til en mer stabil og langvarig tilknytning til arbeidslivet?

5.4 Håndtere andre hendelser i livet

5.4.1 Det kan være vanskelig å balansere omfattende kvalifisering og jobb med familieliv

Jeg har omsorg for flere barn alene og mange forpliktelser som voksen. Dette gjør at det er vanskelig å følge opp kvalifiseringstilbudet jeg har fått.



Det er vanskelig å prioritere kvalifisering når barna er små, men det blir lettere når barna har blitt større

Mange av kvinnene forteller at de har barn, og mange er alenemødre. Noen har mange barn og noen har barn med sykdom som gjør at de

trenger ekstra oppfølging. Med dette følger store omsorgsoppgaver og oppfølging av barnehage/skole, tannlege, lege, eventuelle fritidsaktiviteter m.m. Det er flere av kvinnene vi har intervjuet som ikke har prioritert skole eller arbeid mens de har små barn. Andre informanter går på skole men har begrenset med tid til å gjøre lekser etter skolen. Det er imidlertid flere av informantene som forteller at de har fått et ønske om å starte opp med kvalifisering når barna er litt eldre og ikke trenger så mye oppfølging lenger.

Det er stor forskjell mellom kvinnene på om hvorvidt de har hatt barn i barnehage eller vært hjemmeværende med barna over flere år. Ut fra vårt utvalg virker begge alternativer nokså vanlig. Mødrene som er hjemme, eventuelt med kontantstøtte, får både mindre tid å frigjøre til skole eller arbeid og får færre kontaktpunkter i samfunnet og muligheter til å praktisere norsk. For disse kvinnene er det spesielt vanskelig å komme tilbake til opplæring etter permisjon. De av kvinnene som har en mann, forteller stort sett at han hjelper til med husarbeid og barnepass hjemme, noe som hjelper kvinnene med å frigjøre tid til skole. Det er også enkelte som får hjelp av sine eldste barn til å passe de minste barna. Flere av kvinnene vi har snakket med mener at deres livssituasjon med mange barn eller som alenemor gjør det vanskeligere å få seg jobb. De opplever at arbeidsgivere tviler på at de har nok tid til å prioritere jobb og spesielt i helger og kvelder.

I flere av intervjuene med tjenesteperspektivet understrekes det at kvinnene i målgruppen kommer fra en kollektivistisk kultur hvor man prioriterer familie og barn fremfor seg selv og hvor det er andre forventninger til rollen som kvinne og mor enn i den norske individualistiske kulturen. Dette brukes som en forklaringsfaktor for hvorfor kvinnene ikke alltid prioriterer skole og arbeid, og at familieliv kan skape praktiske utfordringer. De påpeker at det derfor er svært viktig å lære både kvinnene og mennene i familiene om hvordan samfunnet i Norge er bygget opp og at det i større grad forventes at

kvinnen også deltar i skole og arbeid. Kvinnene selv reflekterer mest rundt rollen de har som mor, og at tiden ikke strekker til.

Konsekvenser og mulighetsrom

Denne barrieren viser at det kan være vanskelig å kombinere familieliv med kvalifisering. Uansett årsak bør man undersøke hvordan det offentlige hjelpeapparatet kan informere om hjelpetilbud og -ordninger. I tillegg bør man utforme tilbud som gir kvinnene mer reelle muligheter til å kombinere forventningene til å følge opp barn med forventningene om å gjennomgå kvalifisering. Dette kan for eksempel gjøres gjennom en familietilnærming til brukeren snarere enn å se kvinnen isolert fra familiesituasjonen. Dette funnet viser behovet for helhetlig og grundig kartlegging for å avdekke utfordringer i livssituasjonen, og organisering av relevante tjenester med utgangspunkt i brukeren.

Mulighetsrom oppsummert:

- Hvordan kan systemet sikre at målgruppen i større grad kan balansere kvalifisering og jobb med familieliv?

5.4.2 Helse kan sette en stopper for fremgang og videre kvalifisering

Jeg vil gå på skole og jobbe, men helsen stopper meg. Det er for vanskelig å delta i de eksisterende tilbudene, det finnes ikke alternativer hvor jeg kan aktiviseres etter evne og jeg følges ikke opp.



Helse er en betydelig barriere for deltakelse

Det er flere kvinner som forteller at de har utfordringer med kvalifisering på grunn av egen helse eller familiemedlemmers helse.

Helseutfordringene er nokså varierte og kan både være psykiske, fysiske, kan ha oppstått plutselig eller utviklet seg over tid. Kvinnene har noe ulike tilnærminger til helseutfordringene. Noen informanter er sterkt satt tilbake på grunn av egne helseproblemer, og har vanskelig for å delta i ordinær opplæring eller arbeid. Andre har utfordringer med tid og overskudd til å gå på skole fordi de har sykt barn som trenger mye hjelp hjemme. Dette har satt flere kvinner ut av sin egen kvalifiseringsprosess i flere år. Videre er det eksempler på informanter som har syke familiemedlemmer i utlandet og som reiser hyppig og/eller på langvarige opphold for å pleie vedkommende. Dette gir også hull i opplæringen. Alle disse eksemplene er reelle utfordringer å stå i. Kvinnene vi har snakket med sier at de får den hjelpen de trenger, men at det likevel krever mye tid og ressurser.

Informanter fra tjenesteperspektivet erkjenner at helseplager ofte er et kjennetegn ved de kvinnene som blir stående fast i systemet uten å komme seg over i arbeid. De forteller at dette er en betydelig årsak til både korte fravær eller lengre opphold i opplæring eller tiltak, og som gjør at de mister plassen sin i opplæringstilbudet. De tror det kan være ulike årsaker til at kvinnene håndterer situasjonen som de gjør. Fra tjenesteperspektivet kan det se ut til at kvinnene opplever krysspress fra familien om å ta vare på syke familiemedlemmer selv, mens det norske systemet i større grad legger opp til og forventer at man oppsøker hjelp fra det offentlige. En annen teori er at ikke alle kjenner systemet godt nok til å vite hvem de kan spørre om hjelp og hva det offentlige kan hjelpe med, men dette synes ikke å ha støtte i innsikten fra brukerperspektivet.

Konsekvenser og mulighetsrom

Denne barrieren viser både at det er behov for å jobbe forebyggende med både fysisk og psykisk helse gjennom kartlegging, trening, kosthold m.m. I tillegg kan det være behov for å gi mer og tydeligere informasjon om hva slags hjelp man kan få fra det offentlige helsetilbudet, slik at tilbudene tas i bruk. I tillegg er det behov for å

utvikle tjenestetilbudet på en måte som gjør det enklere å delta på egne premisser når helsen er en barriere. Dette kan forhindre at man faller utenfor etter en sykdomsperiode, og at man opprettholder en viss progresjon i kvalifiseringen.

Mulighetsrom oppsummert:

- Hvordan kan man jobbe med målgruppens kunnskap om helse, forebygging av helseproblemer, identifisering og håndtering av ulike helseproblemer?
- Hvordan kan NAV/andre fange opp kvinner som sitter hjemme med helseplager og trenger hjelp til å finne nye yrkesveier/muligheter som kan passe dem, uten at de spør direkte om det selv?
- Hvordan kan man hjelpe familien i sin helhet, slik kvinnen potensielt sett kan bli mindre belastet og i større grad kan konsentrere seg om egne helse, og etterhvert kvalifisering til jobb?
- Hvordan kan NAV/andre veilede kvinnene fra "rådvillhet" til jobb? Hvordan kan NAV/andre starte kvalifiseringsarbeidet tidligere, allerede fra hjemmet?

6. SYSTEMKART

For å identifisere relevante tiltak på et såpass sammensatt felt, benytter vi i dette oppdraget visuell kartlegging og har laget et enkelt systemkart som fremstiller sentrale aktører og tilbud som er relevante for målgruppen.

Systemkartet presenterer én måte se helheten på – dette er ikke en sannhet, men en visuell fremstilling av viktige perspektiver, sammenhenger mellom ulike tjenester, aktører og aktiviteter. Systemkartet er ment som et verktøy, som sammen med den oppsummerte innsikten kan benyttes til å fasilitere samtaler i det videre utviklingsarbeidet mot å skape nye tiltak for målgruppen.

Det er ingen enkeltindivider som har mottatt alle tilbudene som kartet fremstiller, eller i akkurat den rekkefølgen som fremgår av kartet. Hvilke tjenester de ulike brukerne har mottatt og rekkefølgen på de varierer fra person til person. Noen har for eksempel gått på grunnskole først og deretter kvalifiseringstiltak fra NAV, mens andre har ikke gått grunnskole og går derfor rett til NAVs kvalifiseringstiltak.

Kartet viser en oversikt over tjenester og tiltak som er relevante for, og har blitt tildelt målgruppen. Kartet er tegnet ut fra innsikt vi har fått gjennom samtale med både tjenesteytere og brukergruppen som har deltatt i prosjektet. I tillegg til å fremstille aktører og tilbud, har vi plassert noen av barrierene fra rapporten i systemkartet og nummerert dem med kapittelnummer, slik at man kan lese mer om barrierene i systemkartet i rapporten ved behov.

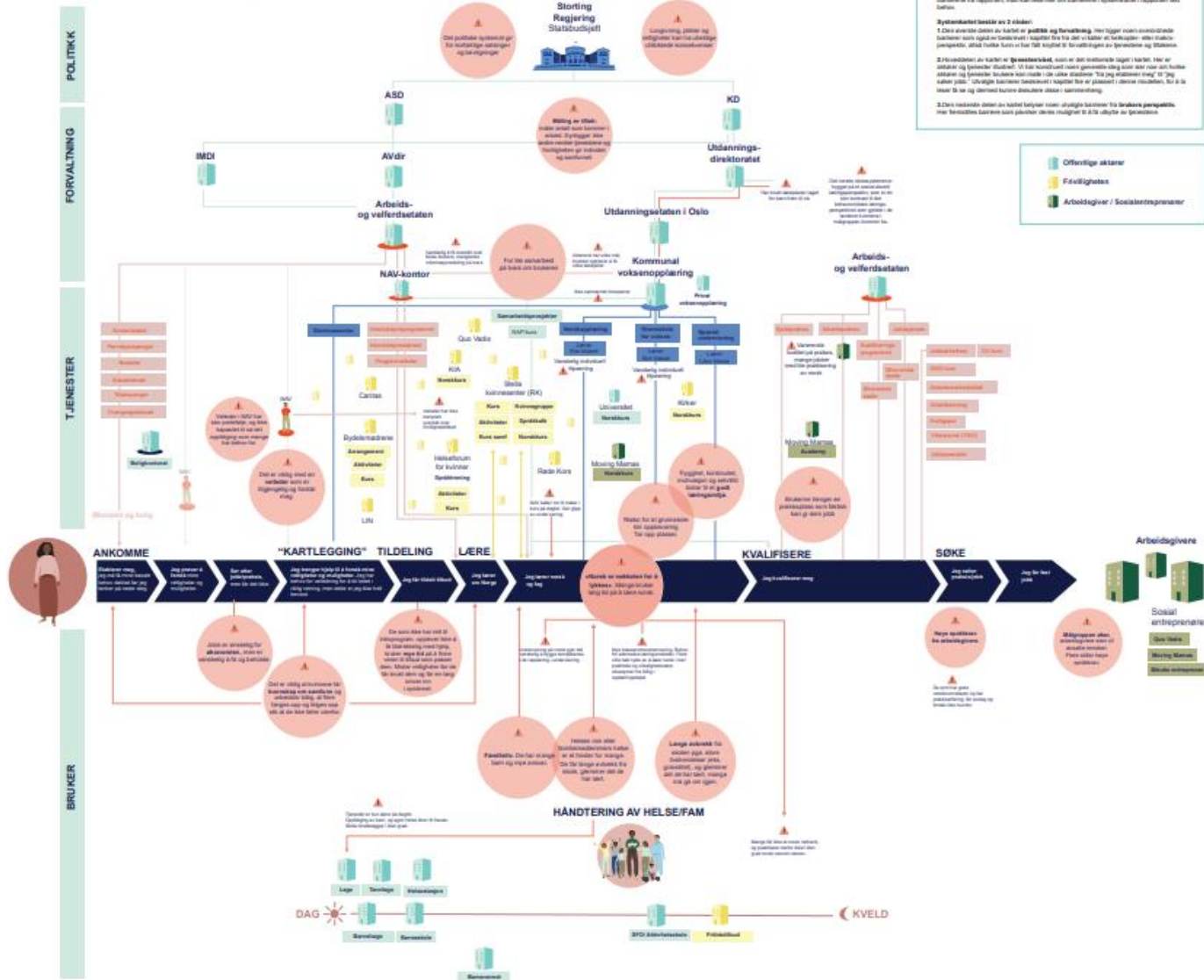
Systemkartet består av 3 nivåer:

- Den øverste delen av kartet er **politikk og forvaltning**. Her ligger noen overordnede barrierer som også er beskrevet i kapittel 5 fra det vi kaller et helikopter- eller makroperspektiv, altså hvilke funn vi har knyttet til forvaltningen av tjenestene og tiltakene.
- Hoveddelen av kartet viser **tjenestenivået** som er det mellomste laget i kartet. Her illustreres aktører og tjenester. Vi har konstruert noen generelle steg som sier noe om hvilke aktører og tjenester brukere kan møte på de ulike stadiene fra «jeg etablerer meg» til «jeg søker jobb». Utvalgte barrierer som er beskrevet i kapittel 5 er plassert i denne modellen, for å hjelpe leseren til å se og diskutere disse i sammenheng.
- Den nederste delen av kartet belyser noen utvalgte barrierer fra **brukernes perspektiv**. Her fremstilles barrierer som påvirker deres mulighet til å få utbytte av tjenestene.

Systemkart

Oppdraget: Kartlegging av hvilke barrierer kvinner med innvandrerbakgrunn står overfor i møte med arbeidslivet.

Mottaker: Delprogram sysselsetting vNAV Sørøst Nordstrand



How to read this map?

Dette systemkartet fremviser enkelte aktører og tilbud som er relevante for målgruppen. Systemkartet presenterer en oversikt over faktorer som kan påvirke eller hindre, men er ikke et resultat av en analyse. Kartet er laget av Halogen og Rambøll som del av oppdraget til å kartlegge barrierer for kvinner med innvandrerbakgrunn i møte med arbeidslivet.

Kartet viser en oversikt over tjenester og tilbud som er relevante for og kan støtte målgruppen. Kartet er laget av Halogen og Rambøll som del av oppdraget til å kartlegge barrierer for kvinner med innvandrerbakgrunn i møte med arbeidslivet.

Systemkartet består av 2 nivåer:

1. Det første nivået er basert på politikk og forvaltning. Her ligger noen sentrale aktører som også er relevante i forhold til de ulike nivåene av tjenestene og tilbudene. Dette nivået er basert på politikk og forvaltning.
2. Nivået består av tjenester og tilbud som er relevante i forhold til de ulike nivåene av tjenestene og tilbudene. Dette nivået er basert på tjenester og tilbud som er relevante i forhold til de ulike nivåene av tjenestene og tilbudene.

3. Det tredje nivået består av tjenester og tilbud som er relevante i forhold til de ulike nivåene av tjenestene og tilbudene. Dette nivået er basert på tjenester og tilbud som er relevante i forhold til de ulike nivåene av tjenestene og tilbudene.

**DEL 2:
FORSLAG TIL TILTAK**

7. BEARBEIDING AV KARTLEGGINGENS FUNN GJENNOM WORKSHOPS

Som del av utviklingsarbeidet i prosjektet, gjennomførte vi fire workshops hvor vi engasjerte representanter fra tjenestene i NAV og Voksenopplæringen til å diskutere funnene fra kartleggingen av innvandrerkvinnenes opplevde barrierer i møte med arbeidslivet. Diskusjonene tok utgangspunkt i de fire brukerreisene, systemkartet og nærmere beskrivelser av de identifiserte barrierene, som ble distribuert til deltakerne i forkant av workshopene.

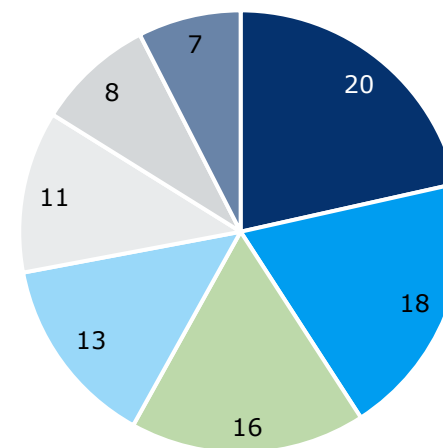
I hver av de fire workshopene delte vi inn deltakerne i grupper. I gruppene ble det først diskutert hvilke av innvandrerkvinnenes opplevde barrierer deltakerne ville trekke frem som aller viktigst. Deretter drøftet vi mulige løsninger på de utvalgte barrierene og utviklet forslag til konkrete tiltak for å adressere barrierene.

I dette kapittelet presenteres innspillene fra workshopene knyttet til både sentrale barrierer, idemyldring rundt mulige løsninger på barrierene og de konkrete tiltakene gruppene utarbeidet i workshopene. Forslagene til tiltak som ble utarbeidet i workshopene og som presenteres her, er starten på en prosess om å utvikle tiltak for å bedre imøtekomme barrierene som innvandrerkvinner står overfor i møte med arbeidslivet.

7.1 Diskusjon rundt sentrale barrierer

Første diskusjon tok utgangspunkt i identifiserte barrierer som kvinnene i målgruppen opplever i møte med arbeidsliv. Gruppene diskuterte hvilke barrierer de hadde merket seg fra det de hadde lest i brukerreisene og redegjørelsene for identifiserte barrierer som var sendt ut i forkant. Figuren under viser hvordan deltakerne vektla de ulike barrierene.

Figur 7-1 Oversikt over sentrale barrierer



- Målgruppens mangel på formell kompetanse og svake norskferdigheter
- Mangel på tiltak tilpasset målgruppen
- Manglende samhandling på tvers av tjenestene (NAV og voksenopplæring)
- Dårlig kommunikasjon med og informasjon til målgruppen
- Manglende muligheter og etterspørsel i arbeidsmarkedet for målgruppen
- Målgruppens rolle og situasjon i hjemmet

Som vist i figuren er de barrierene som ble nevnt av flest deltakere *målgruppens mangel på formell kompetanse og svake norskferdigheter*. Deltakerne mener denne barrieren både handler om at målgruppen har manglende skolegang og arbeidserfaring fra før de kom til Norge og at mange har utfordringer med å lære seg det norske språket. Dette gjør det vanskelig å få til gode kvalifiseringsløp som er tilpasset behov og forkunnskaper.

Flere av deltakerne nevnte videre *mangel på tiltak tilpasset målgruppen* som en betydelig barriere. I diskusjonene rundt denne

barrieren ble det trukket frem at dagens tilbud stiller høyere krav til språklige ferdigheter enn mange i målgruppen har og at det ikke finnes nok egnede tilbud som er tilpasset de særskilte behovene som kvinner i denne målgruppen gjerne har for metoder, prosess og oppfølging. Mangelen på egnede tilbud gjør at man ikke får til målrettet kompetanseutvikling og at brukerne ikke opplever mestring og utvikling.

Deltakerne i workshopen var også opptatt av *manglende samhandling på tvers av tjenestene* som en grunnleggende barriere. Deltakere fra både NAV og Voksenopplæringen forteller at de har behov for bedre samarbeid på tvers av tjenester og bedre kommunikasjon, men at det er en rekke systemiske utfordringer og rent praktiske utfordringer som forhindrer et godt samarbeid. Ikke minst gjør press på kapasitet og ressurser det vanskelig å prioritere samarbeid rundt brukerne i hverdagen. Behov for bedre samhandling gjelder først og fremst mellom NAV og voksenopplæringen, samt mellom statlig og kommunal del av NAV, men det ble også nevnt behov for bedre kommunikasjon og samarbeid med både helsetjenester og UDI.

Det ble også trukket frem av noen av deltakerne at det er *behov for bedre kartlegging av målgruppen i tjenestene, samt bedre bruk av kartleggingsdata*. Helhetlig og grundig kartlegging ses på som en suksessfaktor for å velge rett opplæringstilbud, komme tidlig nok inn med tiltak og hjelpe kvinnen med å stå i tilbudene hun får.

Det ble også sett på som *nødvendig å styrke kommunikasjonen med brukeren og informasjonen tjenestene gir*. Dette ble særlig diskutert med utgangspunkt i at det kan være vanskelig å sikre forståelse, noe som fører til manglende forventningsavklaring og misforståelser. Det ble her problematisert at en del innvandrere ikke får (god) nok informasjon ved ankomst til Norge, og at det er behov for å gi mer og mer forståelig informasjon i alle ledd. Deltakerne trekker spesielt frem

behovet for mer og bedre informasjon om system, samfunn, arbeidsliv, rettigheter og muligheter.

Flere nevnte også at *kvinnenes livssituasjon* er en viktig barriere å adressere, fordi livssituasjon og summen av forpliktelser og barrierer som oppstår på ulike arenaer i livet kan ha stor påvirkning på kvinnenes reelle mulighet til å fokusere på kvalifisering og arbeid. Dette kan omhandle kvinnenes egen helsesituasjon, helseutfordringer i nær familie, omsorgsoppgaver for barn, ansvar for bolig og økonomi m.m.

Videre nevnte flere av deltakerne i workshopen at en sentral barriere og dilemma som oppstår for denne målgruppen, er at det finnes *manglende muligheter og etterspørsel i arbeidsmarkedet* for personer med grunnleggende kompetanse og begrensede norsksferdigheter.

7.2 Idémyldring rundt mulige løsninger på barrierene og utvikling av tiltak

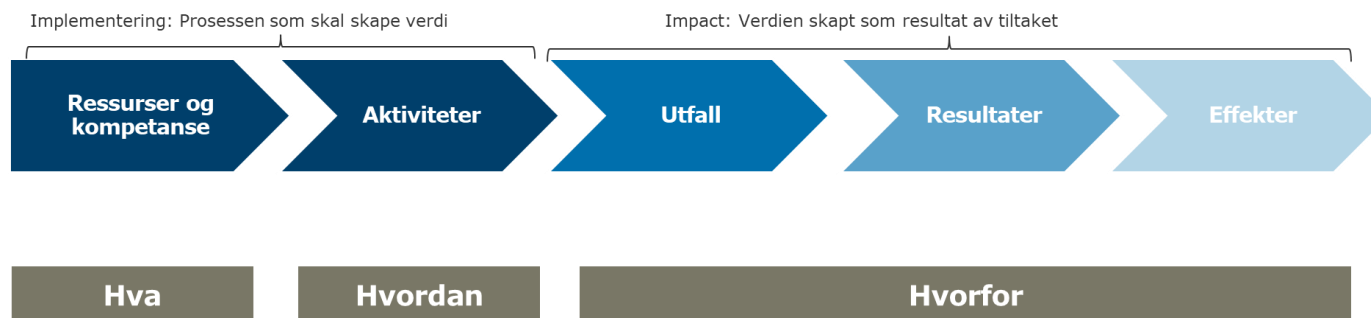
Etter samtalen rundt hvilke av de identifiserte barrierene som fremstår som aller viktigst, utfordret vi hver gruppe til å velge ut én av barrierene for så å idémyldre rundt hvordan man kan løse den utvalgte barrieren. I prioriteringen ble det både lagt vekt på barrierer som er enkle å løse og som kan og bør løses på kort sikt, og barrierer som er vanskeligere å løse men som er viktig å adressere allerede nå.

Etter idémyldringen rundt mulige løsninger prioriterte gruppen en konkret løsning de ønsket å jobbe videre med og konkretisere for å utvikle et tiltak. I utviklingen av tiltak benyttet vi endringsteorilogikk, hvor tiltakene som utvikles og implementeres nødvendigvis må ses i sammenheng med resultater og effekter man ønsker å oppnå. En endringsteori kan dermed leses som en resultatkjede som er bygget på teoretiske antakelser om sammenhenger mellom innsats og resultat, hvor elementene til venstre i kjeden påvirker utfall, resultater og effekter til høyre i kjeden som vist i figuren under. I arbeidet med å

utforme tiltak startet vi derfor med å tydelig definere *hvorfor* man ønsker en konkret endring, ved å beskrive behov som skal adresseres og ønsket verdiskapning, resultater og effekter, før man utforsker *hvordan* man skal oppnå dette og *hva* som skal inngå i tiltaket.

I det følgende presenteres tiltakene som hver gruppe utarbeidet i workshopen.

Figur 7-2 Endringsteori



7.2.1 Helhetlig kartlegging og oppfølging

Som løsning på barrieren: Manglende kartlegging av målgruppen

Under idémyldringen rundt barrieren manglende kartlegging, ble det trukket frem at en mulig løsning på barrieren kan være felles kartleggings skjema på tvers av NAV-kontorene. Gruppen poengterte at for å få til en løsning må man først løse barrieren på systemnivå. Det er to linjer i NAV (stat og kommune/sosialtjeneste) der man har ulik kompetanse, og veiledere er ikke trygge nok på å kartlegge alt rundt brukeren med hensyn til regelverket som forvaltes av motsatt del av NAV. Det ble videre trukket frem at en god kartleggingsprosess fordrer at man bygger tillit og relasjon med brukeren og at kommunikasjon er nøkkelen for å få til det. De påpekte at dersom informasjon fra kartleggingen skal være nyttig og brukes på en god måte, må man oppdatere kartleggingsresultatene fortløpende fordi brukeren utvikler seg. Derfor bør man se på hver eneste samtale med brukeren som en form for kartlegging. For å få bedre rutiner for kartleggingsarbeidet ble det foreslått å ha det som et fast punkt på agendaen ved både første møte og videre møter og samtaler. En annen løsning som ble trukket frem var å ha et eget tverrfaglig kartleggingsteam som samlet sett har kompetansene til å kartlegge alle sider ved brukeren som det er behov for å kartlegge. Dette forslaget ble imidlertid vurdert som vanskelig å gjennomføre på grunn av byråkratiet. Styrking av samarbeidet mellom sosialsaker og kvalifisering ble også diskutert som en mulig løsning.

I prioritering av løsninger jobbet gruppen videre med hvordan man kan jobbe mer systematisk med kartlegging, og diskuterte sammen utviklingen av tiltaket **Helhetlig kartlegging og oppfølging (først innad i NAV, så med Voksenopplæringen)**. Dette ble diskutert med utgangspunkt i spørsmålene *hvorfor* er det behov for tiltaket, *hvordan* får vi det til og *hva* skal tiltaket inneholde. Logikken bak tiltaket fremgår av resultatkjeden under og beskrives nærmere i påfølgende tekst.



Hva?

Tiltaket omfatter et felles kartleggings skjema og felles rutiner for kartlegging. Det er et mål å utfordre ledergruppen på hva kartlegging og innholdet i kartleggingen innebærer, og tiltaket innebærer i så måte også endringer i samarbeid og prioriteringer internt i NAV. Kartleggings skjemaet og -rutinene skal være rettet mot alle NAV-brukere, og både nye brukere og de som er i systemet allerede. Det er også en plan om at tiltaket skal inneholde dedikerte personer som driver kartleggingsarbeid.

Hvordan?

For å realisere dette tiltaket er det viktig at ledere på alle nivåer i NAV involveres. Spesielt publikumsmottaket i NAV har et stort ansvar siden de er første døren inn til NAV. Veiledere i NAV må også engasjeres siden brukerne også kartlegges senere i forløpet etter hvert som situasjonen endrer seg. Deltakerne i gruppen påpekte at Voksenopplæringen også er en viktig aktør som må ses i sammenheng med tiltaket. I diskusjonen av hva slags prosess og metode som skal brukes i kartleggingsarbeidet, trakk gruppen frem at det er viktig med nok kunnskap for å gjøre den helhetlige jobben uavhengig av hvor i NAV man jobber. Det er også viktig å få bedre fagsystemer som tilrettelegger for lagring, deling og bruk av kartleggingsresultatene. Ved å fokusere mer på kartleggingsarbeidet mener gruppen at brukerne vil få mindre behov for oppfølging av NAV-systemet på sikt. I dag måles man ikke på hvor grundig og god kartlegging man foretar

og det mangler derfor insentiver til å prioritere en slik investering i tid med brukerne. Dette er det behov for å endre på. Det er videre viktig å jobbe med å redusere siloene mellom statlig og kommunal del av NAV, slik at man kan jobbe mer på tvers i hverdagen og få til en mer helhetlig tilnærming til og oppfølging av brukerne.

Hvorfor?

Tiltaket skal føre til et mer helhetlig perspektiv på brukerens behov. Det skal være én dør inn for brukeren, der personen ikke skal trenge å forholde seg til om det er statlig eller kommunal del av NAV, eller Voksenopplæringen, de snakker med. Tiltaket skal føre til at man ikke hopper over steg i kartleggingen og jobber helhetlig med hele brukeren som utgangspunkt og ikke bare ser på kvalifisering og arbeidsliv. Det påpekes at det er spesielt viktig å ivareta behov knyttet til eksempelvis helse og omsorg først. Gjennom et slikt tiltak kan man ha et konkret utgangspunkt for å forbedre samarbeidet innad i NAV-organisasjonen internt i bydelene og på tvers av NAV-kontorene. Det kan bidra til å unngå ansvarsfraskrivelse og gjør at man må tenke mindre på hvilke budsjetter man jobber på og som kan påvirke hvilke tilbud som kan gis. På kort sikt kan dette gi resultater som at brukerne får riktig oppfølging tidligere og får en mer langsiktig plan. Dette kan også bidra til at færre går på sosialhjelp. På lengre sikt kan tiltaket føre til at brukerne får større tillit til NAV, og at man får flere i jobb.

7.2.2 Forbedring av kartleggingsverktøy

Som løsning på barrieren: Mange tilbud, lite oversikt og behov for bedre tilpasning av tilbud

Forbedring av kartleggingsverktøy skal bidra til å adressere det at det er mange tilbud for kvalifisering, men at det er vanskelig å få en oversikt over alle tilbudene som eksisterer, og at det er vanskelig å vite hvilke tilbud som eventuelt kan passe for denne målgruppen og enkeltindivider.

Gruppen diskuterte ulike måter å imøtekomme denne barrieren på. I idémyndringen ble det blant annet foreslått å styrke karriereveiledningen for bedre tilpasning av tilbud for den enkelte bruker. Det ble også diskutert at det er behov for bedre kommunikasjon mellom NAV og Voksenopplæring, slik at man i større grad vet om hverandres tilbud. Det ble også foreslått å kartlegge suksessfaktorer på tvers av tilbud, og dermed bedre kunne dele kunnskap på tvers av tjenester om hvilke tilbud som kan passe for hvem og når. God kartlegging ble trukket frem som sentralt for å få til bedre tilpasning av tilbud til brukeren, men at det er viktig at man som veileder også har kunnskap om hvilke tilbud som fungerer for å koble informasjonen fra kartleggingen med riktig tilbud for brukeren.

I prioritering av løsninger jobbet gruppen videre med ideen om å kartlegge suksessfaktorer på tvers av tilbud for bedre kartlegging, og diskuterte sammen utviklingen av tiltaket **forbedring av kartleggingsverktøy** som en konkret og enkel start på arbeidet med å adressere disse utfordringene. Dette ble diskutert med utgangspunkt i spørsmålene *hvorfor* er det behov for tiltaket, *hvordan* får vi det til og *hva* skal tiltaket inneholde. Logikken bak tiltaket fremgår av resultatkjeden under og beskrives nærmere i påfølgende tekst.



Hva?

Tiltaket skal inneholde en styrking av kvaliteten i kartleggingsarbeidet, ved å inneholde beskrivelser av hva som er god kartlegging og

suksessfaktorer for gjennomføring av kartleggingen. Videre skal kartleggingen kunne kobles tydeligere opp mot informasjon om ulike tilbud og løp, samt hva man kan forvente av progresjon.

Hvordan?

For å realisere er det viktig at NAV og Voksenopplæringen er samkjørte og jobber sammen. I prosessen er det viktig å bruke klart språk, og unngå forkortelser som kan bidra til fremmedgjøring og misforståelser. Videre er det viktig at kartleggingsverktøyet skal være enkelt å bruke. Viktige steg i prosessen mot å utvikle et bedre kartleggingsverktøy er å avklare hvordan man skal løse eventuelle utfordringer rundt GDPR-regelverket og deling av informasjon, samt å ha en tydelig og felles forståelse av hva formålet med kartleggingen skal være.

Hvorfor?

Tiltaket skal imøtekomme utfordringen med at det er mange tilbud som allerede eksisterer som man ikke utnytter godt nok, og endre fokuset fra bruk av tiltak til effekt av tiltak. Det skal videre dekke behovet for mer og bedre kunnskap om hvilke eksisterende tilbud som gir gode resultater og brukeropplevelser – og som dermed fungerer for akkurat denne brukergruppen. Dette kan eksempelvis være erfaringer fra hvilke elementer fra Jobbsjansen og andre tiltak som fungerer godt og som kan utvikles og implementeres andre steder. Dette bør gjøres for å få til en bedre kobling mellom bruker og tiltak, også for veilederne med en stor tiltaksportefølje. Gjennom bedre kartleggingsverktøy ønsker man å få gjort mer av det som fungerer, og at man tenker større (hele Oslo kommune) når man utvikler tiltak. Dette kan bidra til at man målretter tilbudene bedre til målgruppen og at man får utnyttet individenes ressurser på en bedre måte.

7.2.3 Samarbeidsavtale mellom kommunale tjenester

Som løsning på barrieren: Behov for å balansere forventninger i privatliv/familieliv med forventninger til utdanning og arbeid

Dette tiltaket skal bidra til å adressere barrieren med at målgruppen har utfordringer med å balansere forventninger i privatliv/familieliv og arbeid/utdanning. Gruppen diskuterte at målgruppen bruker mye tid og energi på å håndtere hendelser i privatliv og familie, samtidig som det stilles krav for kvalifisering og jobb – og at det må være mulig å hjelpe kvinnene bedre med å håndtere begge deler.

For å imøtekomme barrieren diskuterte gruppen ulike løsninger, blant annet at det er viktig å møte deltakerne der de er og jobbe helhetlig – dvs. å hjelpe kvinnene med å overkomme de utfordringene og bekymringene som oppleves som viktigst for dem, også ut over det som gjelder arbeid og utdanning. Målgruppen har flere aspekter i hverdagen som gjør det vanskelig for dem å konsentrere seg om kvalifiseringen. Det er derfor viktig å starte med å dekke grunnleggende behov slik som økonomihåndtering og helse, siden dette kan være et uromoment for deltakerne. Økonomi og helse er betydelige grunner til frafall i opplæringen i dag. Derfor er det behov for å finne løsninger for hvordan man kan hjelpe kvinnene bedre på disse områdene. Videre trekker gruppen frem at det er viktig at tjenestene er konkrete nok når man snakker om forventninger i arbeidslivet, slik at deltakerne har forståelse for hva rollen som arbeidstaker innebærer. Det ble foreslått å gi informasjon på morsmål fra en med samme landbakgrunn som kan fungere som en mentor eller forbilde, og som også kan bli med ut på arbeidsplasser. For å bedre balansere roller og forventninger i familielivet trekkes foreldreveiledningskurs frem som viktig. Selv om mye gjøres av tjenestene i det små, påpekte gruppen at det må løftes på et høyere nivå for at det skal bli en varig løsning.

I prioriteringen av hvilken løsning gruppen ville jobbe videre med, valgte de å fokusere på hvordan man kan forbedre samarbeidet mellom kommunale tjenester for å jobbe mer helhetlig med brukerne og konkretiserte tiltaket **samarbeidsavtale mellom kommunale tjenester**. Konkretiseringen av tiltaket ble gjort med utgangspunkt i spørsmålene *hvorfor* er det behov for tiltaket, *hvordan* får vi det til og *hva* skal tiltaket inneholde. Logikken bak tiltaket fremgår av resultatkjeden under og beskrives nærmere i påfølgende tekst.



Hva?

Tiltaket skal inneholde aktivitetsplaner, kontaktinformasjon til brukernes kontaktpunkter, dokumentdeling, deling av inntak, kartlegging og oppfølging. En viktig forutsetning er at det er mulighet for å dele dette på tvers av tjenestene, og dette mulighetsrommet må utforskes nærmere. Det er viktig å tydeliggjøre når tiltaket skal gjelde og for hvem. Tiltaket kan eksempelvis være for brukere som får støtte til livsopphold og går på grunnskole. Dette er brukere som følges opp av flere tjenester og hvor det er stort behov for samarbeid og en felles plan.

Hvordan?

For å få til tiltaket diskuterte gruppen at det er behov for å løfte det opp over bydelsnivå, slik at kommunen og NAV Oslo involveres. Sentrale aktører for å få til tiltaket er NAV og Voksenopplæringen, i tillegg til andre aktører slik som skole, helsestasjon og barnevern.

Viktige steg i prosessen er at aktørene får tid til å gjennomføre samarbeidet. For å bedre forankre samarbeidet kan en person hos hver aktør fungere som en kontaktperson for de andre.

Hvorfor?

Tiltaket skal bidra til at man avdekker behov hos brukeren før man setter i gang med kvalifisering. Det er et behov for mer kontinuitet i tjenestene, altså at man setter seg mål og jobber med det over tid. Tiltaket skal imøtekomme behovet for tydeligere rollefordeling innad i NAV og sammen med andre tjenester, og få til koordinering i praksis. På kort sikt kan et slikt tiltak bidra til tydeligere rammer for arbeidet og samarbeidet mellom Voksenopplæringen og NAV, mer systematikk og mindre avhengig av den enkelte lærer og veileders prioriteringer. Selv om det kan være tidkrevende med tettere og mer helhetlig samarbeid mellom tjenestene, vil det føre til bedre utnyttelse av ressurser på sikt og mer effektivt samarbeid. Dette vil igjen føre til at brukerne får tilbud tilpasset deres behov, og at kommunen snakker med én stemme overfor brukeren.

7.2.4 Prekvalifiserende kurs

Som løsning på barrieren: **Manglende tilbud og kurs tilpasset målgruppen**

Under idémyldringen rundt løsninger på denne barrieren diskuterte gruppen at det bør finnes flere lavterskel kurs som prekvalifiserer til de andre eksisterende kursene og tilbudene. Man bør utforme mer målrettede kurs, med tettere samarbeid opp mot et praksisfelt, noe som også vil frigjøre kapasitet fra grunnskole. Videre ble det tatt opp at det kan være en idé å ha obligatoriske kurs ved ankomst til Norge på morsmål for å sikre forståelse, og samarbeide med UDI for å fange opp alle i målgruppen (utover de som fanges opp gjennom plikter til for eksempel opplæring i norsk og samfunnskunnskap). Det ble også diskutert at frivilligheten er en viktig aktør som bør involveres mer systematisk i utviklingen av tilbud, slik at frivilligheten i større grad blir

brukt som en arena for inkludering, faglig utvikling og sosialt samvær. Det er imidlertid utfordringer i dagens system knyttet til at resultatkrav, gjennomføringsprosent og overgang til jobb styrer innsatsen, og at det vil ta litt mer tid før kvinnene i målgruppen oppnår slike resultater.

I prioriteringen av løsninger jobbet gruppen videre med utvikling av lavterskel **prekvalifiserende kurs** for målgruppen. Dette ble diskutert med utgangspunkt i spørsmålene *hvorfor* er det behov for tiltaket, *hvordan* får vi det til og *hva* skal tiltaket inneholde. Logikken bak tiltaket fremgår av resultatkjeden under og beskrives nærmere i påfølgende tekst.



Hva?

Tiltaket er et prekvalifiserende kurs som skal gis tidlig etter ankomst for innvandrere uavhengig av rettigheter og plikter iht. opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Målgruppen for tiltaket er videre kvinner som ikke nødvendigvis har utsikter til å komme seg inn på et ordinært arbeidsmarked. Tiltaket skal utvikles på bakgrunn av empiri og kunnskap om virkninger, gjennom testing og justering av innhold og metodikk. Sentral tematikk som foreslås i kurset/kursene er familieplanlegging, arbeidslivskunnskap og samfunnskunnskap på et grunnleggende nivå. I tillegg mener gruppen at helse, entreprenørskap, grunnleggende engelsk og matte er viktig for å stå sterkere i arbeidslivet. For å kunne utvikle og gjennomføre dette

tiltaket er det viktig med en gjennomgang av lovverk og forskrifter, samt å kunne vise til et regnskap over økonomiske gevinster ved å investere i denne typen kvalifisering og bruke ressursene annerledes enn i dag.

Hvordan?

Tiltaket kan gjennomføres av NAV og Voksenopplæringen, samtidig som man kobler på både frivilligheten, arbeidsgivere og sosiale entreprenører. Det finnes mange tilbud i dag, men det er ikke systematikk i hvem som får tilbudene, hva som er innholdet i tilbudet eller kvaliteten på gjennomføringen. I utviklingen av dette tiltaket er det viktig at man først definerer tydelig hvilken kunnskap som er aller viktigst for kvinnene og som bør inngå i tiltaket, i tillegg hvordan man skal undervise i den kunnskapen for å gi forståelse og opplevelse av mestring. For å utvikle tilbud som fungerer etter hensikten, kan det være behov for å pilotere og teste innholdet på representanter fra målgruppen, samt teste samarbeidsmodeller for å lage sømløse tjenester rettet mot målgruppen der heller innhold og aktører varierer, før man oppskalere tilbudet.

Hvorfor?

Tiltaket skal dekke behovet for kvalifiseringstilbud på lavt nok nivå for at målgruppen kan nyttiggjøre seg av det, og at man i større grad må erkjenne at deltakerne vil komme til å bruke tid på kvalifiseringen. Et slikt tiltak vil kunne løfte språknivået fra A2 til B1 slik at deltakerne kan nyttiggjøre seg av andre tilbud etter hvert. Ved å ha prekvalifiserende kurs kan deltakerne få informasjon og bedre forståelse for veien videre, forventinger og krav i arbeidslivet, samt gis mulighet til å ta mer informerte valg. Ved å ha et slikt tilbud vil man kunne tilby tilbud som i større grad bygger på hverandre, og at man er mer ærlig overfor deltakerne på hva som kreves og hvor lang tid kvalifiseringen kommer til å ta. Dette vil kunne gi resultater i form av at deltakerne blir integrert og deltar i samfunnet, selv om man nødvendigvis ikke kommer ut i jobb med en gang. Det å gjøre noe meningsfullt kan føre

til at deltakerne opplever mestring og motivasjon. Tiltaket vil kunne bidra til at deltakerne får bedre forutsetninger for å fullføre kvalifisering, og at de har bedre kjennskap til sine rettigheter og plikter. På lang sikt vil tiltaket bidra til at deltakerne bygger relevant kompetanse og kommer over i arbeid fremfor å bli avhengig av sosialhjelp.

7.2.5 Tilpasset tilbud for målgruppen

Som svar på barrieren: Mangel på tett og tidlig nok oppfølging

Dette tiltaket skal bidra til å adressere barrieren at brukerne ikke opplever at de får tett nok oppfølging, og at man ikke fanger opp målgruppen tidlig nok. I idémyldringen rundt mulige løsninger på denne barrieren ble behovet for tettere og bedre samarbeid mellom tjenestene rundt brukerne fremhevet. Videre ble det påpekt at det er behov for bedre systematikk og rutiner rundt overganger mellom tiltak, slik at det oppleves mer sømløst for både bruker og tjenester. Samtidig ble det problematisert at lovverket setter noen begrensninger for å få til dette. For å imøtekomme barrieren med at det er mangel på tett og tidlig nok oppfølging av en del av kvinnene i målgruppen, diskuterte gruppen muligheten for at de som ikke har rett på introduksjonsprogram bør få plass i Jobbsjansen. Kriteriene som i dag brukes for inntak til Jobbsjansen ble problematisert, herunder språkravet som vil være vanskelig for denne målgruppen å innfri. Det ble foreslått at man i større grad tilpasser tilbud til målgruppen, der man skreddersyr et tilbud basert på elementer man vet fungerer på målgruppen fra Jobbsjansen og YNO – som tidlig og helhetlig kartlegging, tettere samarbeid mellom tjenestene, samarbeid med arbeidsgiver, mindre grupper, bruk av SE-metodikk og kombinasjon språk og arbeidspraksis. Det ble foreslått å kalle tilbudet noe annet enn eksisterende tilbud, som for eksempel Jobbsjansen. Dette er for å unngå at brukerne blander sammen tilbud med ulike innretninger og slik får feil forventninger til tilbudet. Gruppen var videre opptatt av at

det er viktig å finne ut av hvordan man kan nå målgruppen tidligere enn man gjør i dag.

I prioriteringen av løsninger jobbet gruppen videre med hvordan man kan tilpasse elementer fra jobbsjansen og YNO til et eget tilbud for målgruppen som bedre imøtekommer deres behov. Diskusjonen førte til utvikling av tiltaket **tilpasset tilbud for målgruppen**.

Konkretiseringen av tiltaket ble gjort med utgangspunkt i spørsmålene *hvorfor* er det behov for tiltaket, *hvordan* får vi det til og *hva* skal tiltaket inneholde. Logikken bak tiltaket fremgår av resultatkjeden under og beskrives nærmere i påfølgende tekst.



Hva?

Av konkret innhold i tiltaket, foreslår gruppen å lage en nettside «velkommen til Norge» som er oppdatert på tilbud og hvor deltakerne kan få informasjon om tilbudet på klarspråk. Dette kan bidra til å skape synlighet og bevissthet rundt tiltaket og å fange opp deltakere tidlig. For de med manglende digital kompetanse ble det foreslått å opprette et senter der man kan ta kontakt. Tiltaket skal inneholde en bydelsomfattende koordinator for å fange opp målgruppen. Videre skal det inneholde tidlig kartlegging av helse, læring, språk, arbeidsevne, nettverk, med fokus på hele mennesket. For å gjøre dette skal man ta i bruk allerede eksisterende metodikker. Det vurderes også som en suksessfaktor at ansatte i tjenestene jobber tett på få

deltakere, dvs. møter dem hyppig, følger dem opp aktivt og er tilgjengelige for brukeren når de har behov for veiledning. Tiltaket skal også innebære norskopplæring og praksis i en konkret arbeidssituasjon i kombinasjon der man bygger på erfaringer fra YNO. Gruppen ønsker også at man tar i bruk alternative læringsmetoder for norskopplæringen som suggestopedi, som alternativer til tradisjonell klasseromsundervisning. For å lykkes med tiltaket kan det være en idé å jobbe med å få Oslo kommune til å bli en større arbeidsgiver for denne målgruppen. Målgruppen for tiltaket er de med liten eller ingen arbeidserfaring eller utdanning fra før, som har svake norskkunnskaper og som ikke har rett på introduksjonsprogrammet. Tiltaket vil også være for dem som ikke nyttiggjør seg av andre tiltak og som andre tiltak ikke passer for. En viktig forutsetning og ramme for tiltaket er at man tenker annerledes rundt hva som måles av resultater, og at andre verdifulle resultater som ikke måles på samme måte får mer oppmerksomhet.

Hvordan?

For å lykkes med å gjennomføre dette tiltaket må man først undersøke hva som kan bli gjort innenfor eksisterende rammer, og om behov utfordre rammene slik at man får rom for å drive hensiktsmessig utvikling. For å lykkes er det videre viktig at tiltaket organiseres slik at man jobber spesifikt med denne målgruppen og beholder dem som målgruppe gjennom hele utviklingen, og ikke tilpasser målgruppen og innhold slik at det skal passe med gjeldende resultatkrav. I selve utviklingen av tiltaket ble det foreslått å opprette en arbeidsgruppe med både tjeneste- og brukerperspektivet representert. Det ble også sett på som sentralt å ha en som koordinerer arbeidet, og som kan fungere som kontaktperson for å også fange opp brukere så tidlig som mulig. Videre er det sentralt å samarbeide på tvers med ulike aktører. Det vil blant annet være nyttig at både NAV og Voksenopplæringen er koblet på slik at de kan informere om og sluse deltakere inn i tilbudet. Videre er det ønskelig å koble på arbeidsgivere i utformingen av

tilbudet slik at det blir arbeidsrelevant, samt å samarbeide med aktører som helsetjenestene og barnevern.

Hvorfor?

Tiltaket skal bidra til at man har et lavterskeltilbud for de som ikke kan nyttiggjøre seg av andre eksisterende tilbud. Med dette tiltaket skal man dermed treffe behov og forutsetninger i målgruppen bedre. Et slikt tiltak vil også kunne bidra til systematisk og målrettet oppfølging, slik at tilbud og oppfølging ikke blir avhengig av personen brukerne møter i tjenestene. Dette vil gjøre at man i større grad ser helheten til bruker og sikrer likeverdige tjenester. En annen viktig målsetting med tiltaket er å redusere tiden det tar før målgruppen kommer i kontakt med tjenestene, slik at man raskere kommer i gang med en tilpasset kvalifiseringsprosess. Tiltaket kan bidra til at bruker kommer på et språknivå som gjør at de senere kan nyttiggjøre seg av andre tiltak. På lang sikt vil et slikt tiltak kunne bidra til at målgruppen får et arbeid som er realistisk for dem og sysselsetting som oppleves som meningsfull.

7.2.6 Utvide målgruppen til jobbsjansen

Som svar på barrieren: [Mangel på målrettet kompetanseutvikling](#)

Dette tiltaket skal bidra til å adressere barrieren med at det er mangel på målrettet kompetanseutvikling, og at mange derfor faller ut av kvalifisering og arbeid etter introduksjonsprogrammet. Det ble poengtert at denne barrieren oftest oppstår på systemnivå og tjenestenivå heller enn på individnivå. Dette begrunnes med at det er høye krav for å komme inn på og nyttiggjøre seg av eksisterende tilbud, og at det er få alternative tilbud for de som har et lavere kompetansenivå.

Gruppen diskuterte ulike mulighetsrom og løsninger på barrieren, og foreslå blant annet å utvide Jobbsjansen til å gjelde også dem som får sosialhjelp. Dialog og samarbeid med arbeidsgivere ble trukket frem

som et viktig element fra Jobbsjansen som kan være nyttig for målgruppen. Det ble også nevnt at SE-metodikken (Supported Employment) kan være en løsning for å imøtekomme mangel på målrettet kompetanseutvikling. Overordnet sett dreide diskusjonen seg om hvordan man kan bruke kunnskapen om hvilke elementer i Jobbsjansen som fungerer overfor målgruppen og gjøre disse elementene mer tilgjengelig for flere.

I prioriteringen av løsninger jobbet gruppen videre med denne idéen, og diskuterte seg frem til konkretiseringen av tiltaket **Utvide målgruppen til Jobbsjansen**. Konkretiseringen ble gjort med utgangspunkt i spørsmålene *hvorfor* er det behov for tiltaket, *hvordan* får vi det til og *hva* skal tiltaket inneholde. Logikken bak tiltaket fremgår av resultatkjeden under og beskrives nærmere i påfølgende tekst.



Hva?

For å få til tiltaket må man åpne for en større målgruppe i Jobbsjansen, og starte med å kartlegge brukere som er aktuelle. Tiltaket må også gjøres kjent for kvinnene det gjelder. I arbeidet med å utvide Jobbsjansen blir det også viktig å styrke forventningen til samarbeid med arbeidsgivere, med utgangspunkt i store arbeidsgivere

og eventuelt sosiale entreprenører. Oslo kommune er også en viktig arbeidsgiver, og man kan utvikle modeller og løp for å bruke i egne arbeidsplasser.

Hvordan?

Det ble diskutert i gruppen hvem som må åpne for dette, og om man skal jobbe politisk for å få det til. I utvelgelsen av hvilke elementer som skal tilgjengeliggjøres for flere i målgruppen, er det sentralt å undersøke hva som gjør at flere lykkes i Jobbsjansen og identifisere suksessfaktorer.⁷ Jobbspesialister ble blant annet trukket frem som en ordning som gir resultater, og at man derfor må argumentere for å bruke det mer opp mot målgruppen. En viktig forutsetning for å få til tiltaket er de økonomiske rammene og økte midler. For å få midler til tiltaket kan man vise til resultater som er oppnådd for å illustrere hvor mye midler man vil spare på både kort og lang sikt siden det også vil påvirke andre områder. Dette gjelder både reduksjon i barnefattigdom siden familien ikke lenger trenger å være avhengig av sosialhjelp, reduksjon av helseutgifter, samt bedre norskkunnskaper. NAV vil bli en naturlig eier av satsingen i bydelen.

Hvorfor?

Formålet med tiltaket er å gi flere kvinner tilpasset kvalifisering, og benytte de gode erfaringene fra Jobbsjansen til å gi flere kvinner et liknende tilbud. Bakgrunnen for at dette er ønskelig, er at flere av elementene i Jobbsjansen er mer tilpasset denne målgruppens behov, slik som tett oppfølging av deltakerne, oppfølging over tid i mindre grupper, helhetlig tilnærming til kvinnens livssituasjon og kontakt med arbeidsgivere. Innholdet differensieres i henhold til individuelle behov og utfordringer.

⁷ Merknad fra Rambøll: Det er et pågående utredningsoppdrag som undersøker årsakene bak resultatforskjellene i Jobbsjansen og Introduksjonsprogrammet, som Ideas2Evidence gjennomfører på vegne av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Sluttrapporten er forventet i desember 2021

7.2.7 Tidlig innsats for å få målgruppen inn i rett tilbud

Som løsning på barrieren: Utfordringer med å få tak i målgruppen og få dem inn i rett tilbud

Dette tiltaket skal bidra til å adressere barrieren at man i dag har utfordringer med å fange opp alle i målgruppen og har utfordringer med å få alle inn i rett tilbud. Det ble problematisert i idémyldringen at det ikke finnes en felles og systematisk måte å møte målgruppen på i dag i NAVs publikumsmottak og mellom bydeler, spesielt når det gjelder familiejenforente som ikke har rettigheter eller plikter. Det ble derfor foreslått å opprette et bedre system for å tidligere fange opp personer i målgruppen, ved eksempelvis å gi informasjon til kvinner på helsestasjonen og samarbeide med helsestasjonene for videre henvisning til tilbud. Det ble videre foreslått å ha et norskkurs til personer i omsorgspermisjon, gi tilpassede tilbud, mer utbredt bruk av empowerment som metode og mer bruk av erfaringskonsulenter eller likepersoner – tidlig i forløpet. Gruppen trakk også frem et forslag om å ha åpen barnehage i alle bydeler, hvor bydelsmødrene eller andre frivillige organisasjoner er på plass for å tilby språkstøtte. Det ble også diskutert hvorvidt man kan ta bruk av varig tilrettelagte arbeidsplasser når man skal lære seg norsk muntlig, siden det i tilrettelagte bedrifter er bedre system for tett oppfølging enn på de fleste ordinære arbeidsplasser. Samtidig ble denne løsningen også problematisert ved at NAV er opptatt av å ikke skape parallelle arbeidsmarkeder. Gruppen trakk frem jobbspesialister som nyttig for målgruppen, og hvordan jobbspesialister og deres metode kan bli mer tilgjengelig for flere. Videre ble kapasitetsutfordringen hos veiledere løftet, og et forslag om at hver bruker i denne målgruppen bør telles som to brukere i systemet for å få nok tid til å følge opp tett nok.

I prioriteringen av løsninger diskuterte gruppen videre hvordan man kan få målgruppen ut i rett tilbud tidlig på et tidlig stadium. De kom frem til en løsning som kan romme mange konkrete (del)tiltak, som de kalte **tidlig innsats for å få målgruppen inn i rett tilbud**.

Konkretiseringen av tiltaket ble gjort med utgangspunkt i spørsmålene *hvorfor* er det behov for tiltaket, *hvordan* får vi det til og *hva* skal tiltaket inneholde. Logikken bak tiltaket fremgår av resultatkjeden under og beskrives nærmere i påfølgende tekst.



Hva?

Tidlig innsats innebærer en annen ressursbruk enn i dag, hvor man tør å investere mer ressurser i starten for å hjelpe kvinnene inn i riktig tilbud. Ved å investere litt ekstra i å fange opp flere kvinner og på et tidligere tidspunkt få dem inn i et meningsfullt tilbud, kan man oppnå positive virkninger for både individet selv og samfunnet. Helt konkret foreslås det å opprette samarbeid med naturlige kontaktpunkter for kvinner som ikke er inne i NAV-systemet eller Voksenopplæringen, slik som helsestasjon og barnehage, slik at disse aktørene får en mer sentral rolle i å formidle brukere til NAV/Voksenopplæringen. Videre kan det være behov for å opprette et ressursteam som jobber dedikert med mer aktiv oppsøking enn det gjøres i dag. I tillegg til å fange opp de som ikke er inne i systemet, bør man se på hvordan man effektivt kan identifisere de som allerede er i opplæring eller under oppfølging, men som ikke har utbytte av tilbudet de går i. Siden mange av kvinnene i målgruppen forhindres i å delta i kvalifisering grunnet graviditet og fødsler, kan tidlig innsats også bestå av tilbud under omsorgspermisjon, barnepass, åpen barnehage m.m. som gjør det enklere for kvinnene å delta.

Hvordan?

For det første foreslår gruppen at man må se på hvordan man kan og bør bruke ressursene på en annen måte i dag for å fremme tidlig innsats. Videre må den tidlige innsatsen organiseres på en god måte, noe som både innebærer systemer for å fange opp personer i målgruppen på en mer systematisk måte i dag og å finne mer treffsikre måter å sikre at man gir brukerne et egnet tilbud. Dette fordrer at man oppretter et system for samarbeid med naturlige kontaktpunkter for kvinnene, utvikling av flere kvalifiseringstilbud og gjør det lettere for kvinner med familieforpliktelser å delta.

Hvorfor?

Tidlig innsats pekes på som viktig for å benytte de første og mest formative årene etter ankomst til Norge best mulig. Man har erfaring med tidlig innsats på andre felt/målgrupper (f.eks. barneskole og forebygging av utenforskap), som tilsier at man ved å investere i riktig tilbud og oppfølging på et tidlig stadium, kan man spare individet for utfordringer senere og spare samfunnet for utgifter knyttet til oppfølging senere.

7.2.8 Individuelle løp for overgang til arbeid

Som løsning på barrieren: *Utfordringer rundt forventninger og realitet i praksisordningen*

Dette tiltaket skal bidra til å adressere barrieren rundt praksisordningen som finnes i dag. Dette gjelder både planlegging og oppfølging av praksisplassen, gjennomføringen av praksis på arbeidsplassen og det faktum at praksis sjelden fører til videre ansettelse. I diskusjonene ble det påpekt at praksistilbudet ofte ikke er godt nok fordi behovet for arbeidstakeren ikke er reelt, og at det ikke er nok motivasjon eller kapasitet hos arbeidsgiver for å understøtte deltakernes læringsprosess i praksis.

Gruppen diskuterte ulike løsninger på barrieren, blant annet at det er behov for å gjennomgå ordningen for språkpraksis og arbeidspraksis for å se på tilbudet og kvaliteten på gjennomføringen. Det ble trukket frem at det er mye å hente fra SE-metodikken som handler om å lære ute i praksis med tett oppfølging. Det ble videre diskutert at en mulig løsning på barrieren er å utfordre og bevisstgjøre arbeidsgivere på samfunnsansvar og inkludering, og at NAV må følge arbeidsgivere tettere opp både i planlegging og underveis i praksisperioden. Et annet forslag som løsning på at behovet for grunnleggende kompetanse i arbeidslivet er begrenset, var å skape flere arbeidsplasser hvor det er behov for målgruppens kompetanser, ved for eksempel å bruke sosiale entreprenører. Samtidig ble det påpekt at NAV er opptatt av å ikke skape parallelle arbeidsmarkeder ved å ha tilrettelagt arbeid. Gruppen kom videre frem til at det er viktig å tenke bærekraftige løsninger når det gjelder finansiering, og at det kan være behov for å tenke nytt og ut over de varige tilrettelagte arbeidsplassene. Det ble også foreslått å ha mer individuelle løp for å finne mer tilpassede løsninger, fremfor kvalifisering i gruppe- eller klasse – som kanskje er en forutsetning for å lykkes bedre med både praksisopphold og andre kvalifiseringstiltak.

I prioriteringen av løsninger jobbet gruppen videre med hvordan man kan finne mer tilpassede løsninger til deltakerne, og diskuterte sammen utviklingen av tiltaket *individuelle løp for overgang til arbeid*. Konkretiseringen av tiltaket ble gjort med utgangspunkt i spørsmålene *hvorfor* er det behov for tiltaket, *hvordan* får vi det til og *hva* skal tiltaket inneholde. Logikken bak tiltaket fremgår av resultatkjeden under og beskrives nærmere i påfølgende tekst.



Hva?

Tiltaket skal inneholde tidlig og grundig kartlegging, dokumentasjon av kartleggingsresultater, samt mulighet for å utveksle informasjon mellom NAV og Voksenopplæringen. Det vil videre inneholde karrierelæring som en del av norskopplæringen, gode forbilder, praksistrening og læring ute i arbeidslivet, empowerment, samt forsøk med livsopphold for de som ikke er i arbeid.

Hvordan?

For å få til dette tiltaket er det nødvendig å involvere aktører fra førstelinjen og helt opp på systemnivå. I førstelinjen vil veiledere i NAV og lærere i Voksenopplæringen være sentrale aktører, og det vil også være aktuelt å involvere ledernivået i tjenestene med tanke på hvordan tjenestene organiseres og ledes, og hvordan virkemidler benyttes. Arbeidsgivere og andre tjenester vil også være viktige aktører, og i lys av at det er behov for tilpasninger i regelverk, organisering og satsinger er det også relevant å informere og involvere politikere. Gruppen diskuterte at viktige prosesser og metoder i utviklingen av tiltaket er å utfordre de etablerte rammene, i tillegg til å bruke handlingsrommet innenfor Delprogram sysselsetting til å bruke virkemidler på tvers. Viktige steg i prosessen vil være å skaffe en oversikt over eksisterende tilbud, og få mer kompetanse om hva tidligere skolegang eller mangel på det har å si for hva som er mulig å få til.

Hvorfor?

Tiltaket skal bidra til å utnytte potensialet i hver enkelt deltaker på en bedre måte og øke sjansene for å komme i arbeid. Gjennom tiltaket vil man derfor vie mer fokus til empowerment og karrierelæring, også for de som har vært mange år i systemet. Dette vil kunne hindre at brukerne går i sirkel i systemet, og bidra til at man jobber tettere med brukerne som har mer komplekse behov. I sammenheng med dette er det viktig å utfordre handlingsrommet for gruppen i samfunnet i dag, for eksempel at det er andre måter å anerkjennes som en samfunnsborger enn bare gjennom arbeid og karriere. Tiltaket kan bidra til at flere får bruke sine ressurser og bidra i samfunnet, og flest mulig kommer i en meningsfull aktivitet. På sikt er det et mål om at dette vil føre til både økt sysselsetting, samt bedre trivsel og helse.

7.2.9 Tettere samarbeid med arbeidsgiver

Som løsning på barrieren: Stort gap mellom kvalifikasjoner og arbeidsmarkedets krav

Dette tiltaket skal bidra til å adressere barrieren at det er stort gap mellom målgruppens kvalifikasjoner og arbeidsmarkedets krav i Norge. Gjennom idémyldringen rundt løsninger på denne barrieren problematiserte gruppen av det finnes få lavterskeljobber og at utviklingen går i retning av stadig færre slike jobber. Det er dermed lite etterspørsel etter arbeidskraften som mange i målgruppen kan tilby, og et stort tilbud av denne arbeidskraften. Gruppen diskuterte ulike måter å tilnærme seg denne barrieren på. På den ene siden er en mulig løsning å jobbe med å sikre at målgruppen tidlig får en forståelse av hva som kreves i det norske arbeidslivet og at tjenestene har fokus på forventningsavklaring. Og selv om gapet mellom kvalifikasjoner og arbeidsmarkedets krav er stort, er det viktig å få brukeren til å tro på at de kan og at man fokuserer på å bygge selvtillit. Selv om ikke alle kan jobbe 100 prosent er det behov for muligheter til å arbeide redusert for å komme seg inn i samfunnet, kunne forsørge seg selv og familien og være et godt forbilde for

barna. Det ble trukket frem at det tidligere har vært et stort fokus på å få deltakerne ut i en jobb fortest mulig, men at det nå er mer fokus på utdanning slik at deltakerne skal få mer langvarig tilknytning til arbeidslivet. Samtidig ble det problematisert at det det ikke er alle som klarer utdanning, og at mange i akkurat denne målgruppen ikke har utsikter til å oppnå kompetansenivået som kreves i arbeidsmarkedet. Gruppen reflekterte rundt mulighetene for å samarbeide tettere med arbeidsgivere i opplæringen, for eksempel ved å ha med en norsklærer i bedrift og at man har fokus på hvilket vokabular og ferdigheter brukerne trenger for å være i akkurat den jobben. Det ble trukket frem at det er viktig å jobbe like tett med arbeidsgiver som med bruker, for å støtte arbeidsgiverne i sin rolle. Gruppen diskuterte videre at slike grep vil kreve et stort arbeid på systemnivå, for eksempel med gjennomgang av lovverket. Det ble videre poengtert et behov for å få mer kunnskap og forskning på dette temaet, og at man burde se til erfaringer fra andre land.

I prioriteringen av løsninger diskuterte gruppen at barrieren inneholder dilemmaer, går på tvers av nivåer og også ofte henger sammen med andre barrierer. Gruppen valgte seg ut en mulig innfallsvinkel til å adressere denne barrieren for å undersøke, og diskuterte seg frem til utviklingen av tiltaket **tettere samarbeid med arbeidsgiver**. Konkretiseringen av tiltaket ble gjort med utgangspunkt i spørsmålene *hvorfor* er det behov for tiltaket, *hvordan* får vi det til og *hva* skal tiltaket inneholde. Logikken bak tiltaket fremgår av resultatkjeden under og beskrives nærmere i påfølgende tekst.



Hva?

Tiltaket innebærer å lage et kvalifiseringstiltak ute på arbeidsplass i tett samarbeid med arbeidsgivere, rettet mot personer som ikke har utsikter til å komme seg gjennom et skoleløp. Utviklingen av innhold, prosess og samarbeidsrutiner bør baseres på kunnskap om hva som fungerer rundt samarbeid med arbeidsgiver i dag, samt kunnskap om hvilke forbedringspunkter både arbeidsgiver, brukere og tjenestene peker på. Det er viktig å gjøre det mer attraktivt for både deltakere og arbeidsgivere å delta i denne typen ordninger enn det er i dag. Derfor bør tiltaket inneholde en avtale mellom NAV og utvalgte arbeidsgivere som forplikter til oppfølging og ansettelse. Økonomisk godtgjørelse bør også sikres på en måte. Et viktig element i tiltaket er at deltakeren gjennomfører de praktiske arbeidsoppgavene sammen med norskopplæring, og en norsklærer som er til stede ute i bedriften kan være en viktig del av tiltaket. Målgruppen for tiltaket er personer med lite utdanning fra før og som ikke klarer å ta mer utdanning, og som lærer bedre i praktisk jobb.

Hvordan?

For å realisere tiltaket er det viktig at markedskontakter i NAV involveres, og det er viktig å finne arbeidsgivere som ikke krever formell skolegang. Det er viktig å også involvere Voksenopplæringen, spesielt i starten. Det er videre viktig å se på hva som allerede blir gjort når det gjelder kontakt med arbeidsgivere, få en bedre forståelse av utfordringene med dagens samarbeid og ordninger, og lage

konkrete tiltak for å forbedre dette. For å skape et bedre samarbeid og gjensidig tillit mellom tjenestene og arbeidsgiverne, som må ligge til grunn for utviklingen av tiltaket, er det viktig å utarbeide felles forståelse av målsettinger, retningslinjer for gjennomføringen og ikke minst være tilgjengelige for hverandre. For at arbeidsgiver skal føle forpliktelse til ansettelse er det viktig at de ansatte i tjenestene følger dem opp tett og tar tak i ting det må jobbes med. Dette krever kapasitet til denne typen oppfølging. Det ble påpekt at det likevel også er viktig å utarbeide en løsning på denne typen oppfølging som også kan overføres til de veilederne som har større brukerportefølje. Gruppen foreslår å satse på økt migrasjonskunnskap i både tjenestene og blant arbeidsgivere. Det er videre viktig å få med seg øvrig tjenesteapparat og hjelpe kvinnene med å organisere familieliv og hverdagen slik at de kan fokusere på jobb.

Hvorfor?

Tiltaket skal bidra til at deltakere får jobb, og at det er nødvendig med forpliktende avtaler overfor arbeidsgiver. Tiltaket skal bidra til at deltakere som ikke kan gjennomføre ordinære utdanningsløp kan få en mer reell mulighet til tilknytning til arbeidslivet. Gjennom å arbeide tettere med arbeidsgiverne kan man oppnå økt bevissthet rundt samfunnsansvaret de har og kan endre holdninger som gjør at flere tar imot deltakere. Tettere samarbeid kan bidra til økt forpliktelse og forståelse for behov og utfordringer. Tiltaket skal også være med på å endre tankegangen rundt kvalifisering, slik at man også kan tenke kvalifisering ute på en arbeidsplass når det er mer realistisk enn å starte utdanning. Samtidig er grunnskole en rettighet, så man må også få brukerne selv med på hvorfor man anbefaler arbeidsrettet kvalifisering. Tiltaket vil kunne bidra til at deltakerne på kort sikt kommer i lønnet arbeid, og på lang sikt kan få fast arbeid.

8. BEHOV FOR VIDERE UTREDNING

Formålet med dette oppdraget har vært å kartlegge hvilke barrierer kvinner med innvandrerbakgrunn opplever i møte med arbeidsliv, og hente denne innsikten fra et brukerperspektiv. Gjennom kartleggingen har vi identifisert en rekke barrierer som oppstår ulike steder i brukerreisene og som knytter seg til oppfølging fra tjenestene, læring, arbeid og håndtering av andre hendelser i livet.

8.1 Funn fra kartleggingen sett i lys av tidligere utredning og forskning

Funnene fra kartleggingen viser at kvinnene i denne målgruppen opplever mange av de samme barrierene som innvandrere generelt⁸, men at barrierene er flere, mer sammensatte og forsterket. Dette omfatter både manglende språkferdigheter, behov for å håndtere andre hendelser i livet, samt at det er manglende tilbud tilpasset kvinnenes behov. På bakgrunn av dette er det behov for å jobbe mer helhetlig med målgruppen, og det er behov for mer samarbeid på tvers av tjenestene for å skape mer forutsigbarhet for kvinnene.

Det norske arbeidsmarkedet er preget av høye krav til kompetanse og formelle kvalifikasjoner. Digitalisering og moderniseringen av samfunnet bidrar til å øke krav til formell kompetanse, omstillingsevne og digitale ferdigheter – en trend som også er forventet å øke ytterligere fremover.⁹ Innvandreres tilknytning til arbeidslivet varierer.¹⁰ Tidligere kunnskap innhentet på tvers av nordiske land viser

at kvinner med flyktning- og innvandrerbakgrunn har en utfordring med å få tilknytning til arbeidsmarkedet, både sammenliknet med menn med innvandrerbakgrunn og sammenliknet med andre kvinner i nordiske land.¹¹ Kvinner står ofte i større grad enn menn overfor et samspill av utfordringer, både når det gjelder arbeidsidentitet, kvalifikasjoner, i tillegg til kulturelle forventninger om rollen som kvinne. En nordisk dokumentgjennomgang av kunnskap om sammenhengen mellom virkemiddelbruk og arbeidsdeltakelse blant kvinner viser at det er viktig å arbeide med en arbeidsrettet og helhetlig tilnærming for akkurat denne målgruppen, med utgangspunkt i den enkelte kvinnes situasjon og ressurser. Det er viktig å ta hensyn til at kvinner med innvandrerbakgrunn er forskjellige, og kan ha ulike behov i møte med arbeidslivet.¹²

Vi har i kartleggingen identifisert at begrensede norskerferdigheter er en stor barriere for målgruppen, som også hindrer annen læring og muligheter i arbeidslivet. Kvinnene vi har snakket med opplever også barrierer i sammenheng med praksisordningen, ved at det er utfordringer rundt forventningsavklaringer og at det er vanskelig å få videre jobb. Kvinnene uttrykker også en frustrasjon rundt at det er vanskelig å både få og beholde en jobb i det norske arbeidsmarkedet. Kavli (2020) viser til at kvinner med innvandrerbakgrunn som har lav formell kompetanse kan ha vanskeligheter med å nyttiggjøre seg av opplæring og kvalifisering i Norge, og at det gjør det vanskelig å få en tilknytning til arbeidslivet. Kvinner med innvandrerbakgrunn er også overrepresentert i typiske deltidsbransjer. Det vises til at en høyere andel kvinner med innvandrerbakgrunn jobber ufrivillig deltid enn

⁸ Se f.eks. Rambøll og Halogen (2020). Informasjonsinnhenting for Livshendelsen Ny i Norge. <https://no.ramboll.com/-/media/images/rm/rm-no/pdf/diverse/rappport-ny-i-norge.pdf?la=no>

⁹ Kunnskapsdepartementet. *Integrering gjennom kunnskap. Regjeringens integreringsstrategi 2019-2022*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/710bc325b9fb4b85b29d0c01b6b6d8f1/regjeringens-integreringsstrategi-20192022.pdf>

¹⁰ Oslo kommune. *Handlingsprogram 2020: Områdestyringene i Oslo, Delprogram sysselsetting*. Hentet fra [1587969160/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Byutvikling/Omr%C3%A5desatsingene%20i%20Oslo/Delprogram%20sysselsetting/Handlingsprogram%20DPS%202020%2855133%29.pdf](https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13367443-</p>
</div>
<div data-bbox=)

¹¹ *Veje til beskæftigelse for flygtninge- og indvandrerkvinder*. Nordisk Ministerråd. Hentet fra <http://norden.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1316170&dswid=5782>

¹² *Veje til beskæftigelse for flygtninge- og indvandrerkvinder*. Nordisk Ministerråd. Hentet fra <http://norden.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1316170&dswid=5782>

kvinner uten innvandringsbakgrunn. Samtidig har også kvinner med innvandrerbakgrunn, spesielt fra Somalia og Irak, en høyere risiko for å gå ut av arbeidslivet.¹³

8.2 Sentrale innsatsområder fremover

På bakgrunn av funnene fra kartleggingen, ser vi at denne målgruppen har en rekke sammensatte barrierer og behov som system og tjenester ikke er godt nok rigget for å imøtekomme i dag. Selv om det gjøres mye godt arbeid og stadig utvikling i integreringsarbeidet, viser kartleggingen at mange kvinner med lite eller ingen skolegang og arbeidserfaring ikke er i et tilbud som de drar nytte av og som gjør at de nærmer seg deltakelse i arbeidslivet. Når det gjelder oppfølging ser vi blant annet at tilpassede programmer kun er tilgjengelig for noen få, og at både NAV og Voksenopplæringen er organisert og styrt på en måte som gjør at man ikke har ressurser nok til å følge opp alle så tett som de trenger. Det er også stort potensial å hente i å organisere samarbeidet på tvers av tjenester og enheter på en bedre måte, slik at tjenestene opptrer koordinert og får et større helhetsperspektiv på tilnærmingen til brukeren. Det er videre identifisert et dilemma knyttet til behov i arbeidsmarkedet og kravene det stiller til kompetanse, og hvilke konsekvenser det får for kvalifiseringen til denne målgruppen.

Barrierene vi har identifisert får konsekvenser og kommer til syne på individnivå. Ofte ser vi at barrierene ligger i hvordan tjenestene er organisert, og at dette igjen påvirkes av systemiske rammer knyttet til politikk, økonomi og jurisdiksjon. For å adressere barrierene er det derfor behov for å jobbe på alle nivåer og på tvers av sektorer, med både ytterligere kunnskapsutvikling, informasjon og bevisstgjøring, organisering, innovasjon og systemutvikling.

Basert på funnene fra kartleggingen, herunder intervjuer og diskusjoner i workshops, har vi identifisert fire områder hvor det kan være relevant å rette innsatsen mot fremover:

- Utvikle mer tilpassede tilbud til målgruppen basert på elementer fra Jobbsjansen
- Finne nye løsninger på «arbeidsmarkedsdilemmaet», som oppstår pga. gapet mellom behovet i arbeidsmarkedet og målgruppens kompetanse, og hvordan man jobber med å kvalifisere målgruppen deretter
- Helhetlig og tidlig innsats overfor målgruppen
- Sette bruker i sentrum gjennom styrket samarbeid på tvers av NAV og Voksenopplæringen

Innsatsområdene beskrives nærmere under sammen med anbefalinger til videre utredning og arbeid. Det vises for øvrig til kap. 7.2 for flere konkrete forslag til tiltak som kom opp under idémødringene i workshopene med tjenestene.

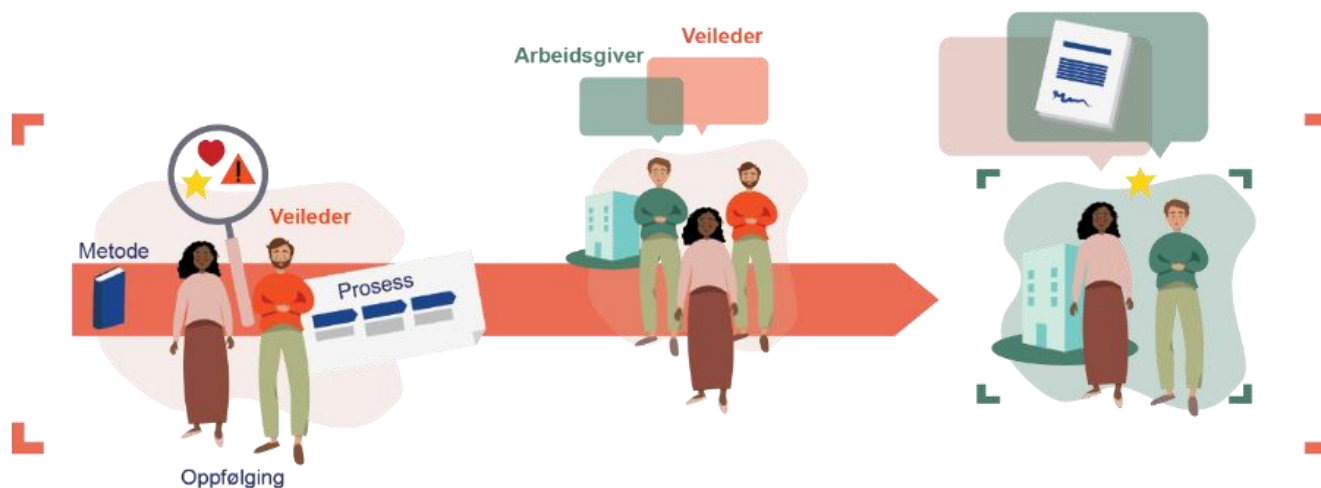
¹³ Kavli, H.C. (2020, doktoravhandling). *Kontinuitet og endring: Familiepraksis og kvinners yrkesdeltakelse blant innvandrere i Norge*. Hentet fra <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/76280/PhD-Kavli-2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

8.2.1 Utvikle mer tilpassede tilbud til målgruppen basert på elementer fra Jobbsjansen

Mangelen på tilpassede tilbud til målgruppens behov var en av barrierene som ble nevnt flest ganger av deltakerne på workshopene. Dette gjør at mange brukere går i tilbud som de ikke kan nyttiggjøre seg, de opplever ikke progresjon og mestring, og kommer ikke nærmere arbeidsdeltakelse. Gjennom diskusjonene i workshopen ble det fokusert på å få bedre kjennskap til hvilke metoder, prosesser, innhold og opplæring som kan fungere for denne målgruppen og gjøre disse tilgjengelig for flere brukere enn i dag. Flere grupper nevnte Jobbsjansen som et godt eksempel man kan enten utvide eller lære fra i utviklingen av nye tilbud – herunder grundig og helhetlig kartlegging av kvinnen og hennes liv, samarbeidsmodeller mellom tjenestene, tett samarbeid med arbeidsgiver, oppfølging i mindre grupper, bruk av empowerment-metodikk og SE-metodikk. Et innsatsområde det synes å være behov for å prioritere fremover kan dermed være å utforske hvordan man kan realisere flere tilbud som bygger på denne typen elementer og hvordan det kan organiseres og finansieres.

Anbefalinger til videre utredning og prosess:

- Dokumentere erfaringer med hva som virker i Jobbsjansen og andre målrettede programmer, metoder og prosesser som fungerer.
- Utprøving av modeller for samskaping av tilbud med målgruppen og etablering av praksis for involvering av målgruppen i utviklingsarbeidet. Innebærer utforskning av arenaer, formater, metodikk og prosess.
- Intervjue og involvere flere kvinner som har samme utgangspunkt som målgruppen for dette prosjektet, men som har lykket med å komme i arbeid – for å identifisere hvordan man lykkes og dermed hva man kan gjøre mer av.
- Vurdere organiseringen av ulike tilbud for å finne mest mulig hensiktsmessig struktur på ansvarsforhold og samarbeid. Det kan være verdt å løfte ansvar for tilbud og satsinger til kommunalt nivå eller Delprogram sysselsetting, for å unngå fragmenterte tilbud og prosesser.



8.2.2 Finne nye løsninger på «arbeidsmarkedsdilemmaet», som oppstår pga. et gap mellom behovet i arbeidsmarkedet og målgruppens kompetanse, og hvordan man jobber med å kvalifisere målgruppen deretter

I workshopene har det også vært et stort fokus på et dilemma som ligger i at det er et stort og stadig økende gap mellom behovet i arbeidsmarkedet og kompetansen denne målgruppen har. Det brukes mye ressurser på tilbud som har som mål å kvalifisere deltakerne til deltakelse i et arbeidsliv, selv om utsiktene for å komme seg gjennom kvalifiseringen er små. Dermed går mange brukere i tilbud som ikke fører til fremgang eller at brukerne kommer nærmere arbeidslivet, noe som også bidrar til at deltakerne ikke føler mestring og heller ikke oppnår økonomisk selvstendighet. Dette dilemmaet er også synlig i praksisordningen slik den fungerer i dag. Med dette som utgangspunkt er det flere grupper som påpeker at man må tenke alternativt rundt kvalifisering og samarbeid med arbeidsgivere. Dette kan enten skje gjennom bedre samarbeid med ordinære arbeidsgivere, økt bevisstgjøring rundt samfunnsansvaret for inkludering og bedre organisering og gjennomføring av praksisordningene og andre måter å organisere læring ute i praksis på en arbeidsplass. Alternativt kan det være behov for å skape flere egnede arbeidsplasser hvor behovet for målgruppens kompetanse er reelt, brukerne får gjøre noe de synes er meningsfullt og blir økonomisk selvstendig. Det kan derfor være behov for å prioritere dette som innsatsområde fremover.

Anbefalinger til videre utredning og prosess:

- Innhente mer innsikt i arbeidsgivers perspektiv og senere involvere dem i utvikling av tjenestene. Arbeidsgivernes perspektiv bør brukes både i utviklingen av nye og mer tilpassede tilbud til målgruppen og vurdere og videreutvikle praksisordningen. Det er behov for å forstå eventuelle økonomiske, juridiske, organisatoriske, kompetansemessige og andre barrierer fra arbeidsgivernes side mer inngående. Dette vil gi et mer fullstendig beslutningsgrunnlag for det videre arbeidet. I dette arbeidet bør man tenke bredt rundt hvem som er arbeidsgiver, herunder både kommunen og andre offentlige aktører, private aktører, sosiale entreprenører, ideelle og frivillige organisasjoner.



8.2.3 Helhetlig og tidlig innsats overfor målgruppen

Det er flere av gruppene som peker på behovet for å hjelpe kvinnene med mer enn det som omhandler kvalifisering og arbeid. Kvinnene i målgruppen kjennetegnes gjerne av at de har mange og sammensatte behov, og flere små og større barrierer som gjør det vanskelig å gjennomføre og prioritere kvalifiseringstiltak. Det er derfor viktig å jobbe helhetlig med brukeren for å forstå livssituasjonen til brukeren, og finne ut «hvor skoen trykker» før man setter i gang med kvalifiseringsarbeidet. For å komme tidlig i gang med riktig tilnærming til den enkelte bruker, foreslår flere av gruppene mer fokus på grundig og helhetlig kartlegging, bedre bruk av kartleggingsdata og bedre kobling mellom kartleggingsresultater og eksisterende tilbud. Dette kan også ses i sammenheng med forslaget om mer fokus på tidlig innsats, som både går ut på å fange opp de som står utenfor oppfølging og opplæring, fange opp de som går i tilbud de ikke nyttiggjør seg, og å bruke mer tid og ressurser på å finne riktige tilbud for enkeltindivider på et tidlig stadium. Mer helhetlig og tidlig innsats er dermed et innsatsområde det kan være behov for å prioritere fremover.

Anbefalinger til videre utredning og prosess:

- Overføre kunnskap om tidlig innsats fra andre felt, som barneskole og arbeid mot utenforskap.
- Utforske mulighetene for å anvende ressursene på en annen måte, ved å investere mer i tidlig innsats overfor målgruppen. Dette innebærer også å utfordre enkelte av dagens parametere for mål- og resultatstyring, som ikke gir insentiver til å bruke ressursene på denne måten. For å dokumentere behov og sannsynliggjøre effekter ved en slik endring, bør man utforme et samfunnsøkonomisk regnskap som viser hva investering i tiltak på et tidlig stadium kan spare samfunnet av

kostnader på sikt. Her vil vi anbefale å gjøre regnskapet så konkret som mulig hva gjelder målgruppen, ut fra kjennetegn som at de er voksne og har lite eller ingen skolebakgrunn fra før. Man bør imidlertid være varsom med å lage et regnskap spesifikt for «innvandrere», pga. faren for at det leses og brukes feil.¹⁴

- Utvikling av kartleggingsverktøy, rutiner for kartlegging og bruk av kartleggingsdata på tvers fremstår som er konkret behov.



¹⁴ For inspirasjon, se Utenforregnskapet som Rambøll har utviklet for KS: <https://www.ks.no/utenforregnskapet>

8.2.4 Sette bruker i sentrum gjennom styrket samarbeid på tvers av NAV og Voksenopplæringen

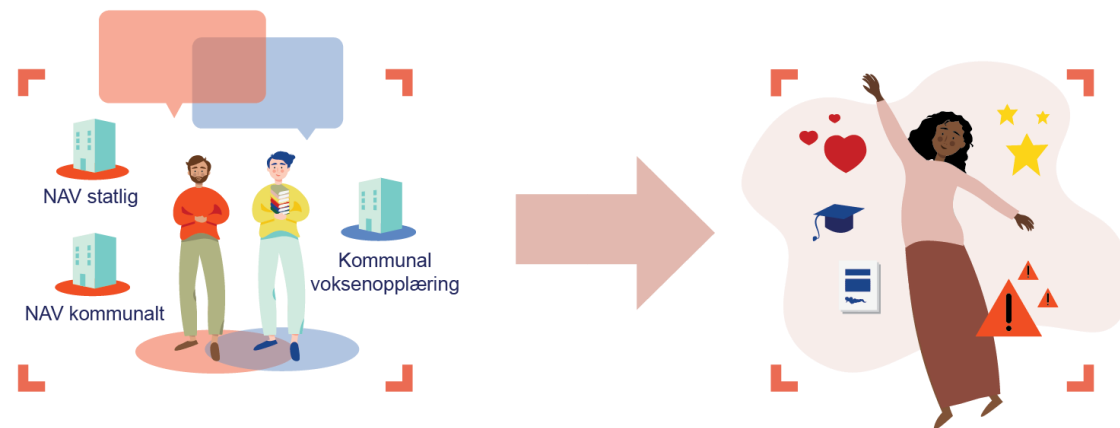
En barriere som virker å ligge til grunn for mange av utfordringene på tjenestenivå, er manglende samarbeid på tvers innad i NAV mellom statlig og kommunal del, og mellom NAV og Voksenopplæringen (og andre tjenester). Ettersom denne målgruppen har sammensatte behov og gjerne følges opp av flere offentlige tjenester, blir behovet for samordning forsterket. Deltakerne peker på en rekke praktiske barrierer for samarbeid, som forskjellige fagsystemer som ikke snakker sammen, begrensede muligheter til å dele informasjon og manglende kapasitet til å prioritere samarbeid. Organisering og system arbeider med andre ord med tjenestene i sentrum og ikke bruker i sentrum, noe som går ut over kvaliteten på det helhetlige tilbudet til brukerne og kan påvirke kvalifisering og fremgang negativt. Det er dermed et behov for å prioritere systemer og rutiner for bedre samarbeid mellom tjenestene som et innsatsområde fremover.

Selv om mange av barrierene både er og kan løses på individ- og tjenestenivå, poengterer flere av deltakerne i workshopen at det også er barrierer på systemnivå som kan være utfordrende for å jobbe videre med utvikling av tiltak for målgruppen. Dette gjelder blant annet GDPR-regelverket som begrenser muligheten for å dele informasjon og persondata, og som skaper utfordringer for samarbeid på tvers av tjenestene. Videre er det behov for å utfordre budsjettmessige prioriteringer og mål- og resultatstyring av tjenestene som påvirker handlingsrommet for å drive utvikling og prioritere brukergrupper som krever ekstra innsats.

Dette punktet understøtter arbeidet med livshendelser som utgangspunkt for tjenesteutvikling, som koordineres av Digitaliseringsdirektoratet og KS. Arbeidet med livshendelser har som formål å få på plass helhetlige og sømløse tjenester med bruker i sentrum. Kunnskapsdepartementet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet har ansvar for Livshendelsen Ny i Norge.¹⁵

Anbefalinger til videre utredning og prosess:

- Utrede og konkretisere handlingsrommet i gjeldende lovverk (herunder GDPR) og mulighetene for å dele mer kvalifiseringsrelevant informasjon på tvers av tjenester.¹⁶
- Utvikle og etter hvert implementere et felles fagsystem hvor man i større grad kan styre tilganger og bruke dokumentasjon som felles utgangspunkt for samarbeid, samtaler og oppfølging.



¹⁵ <https://www.digdir.no/handlingsplanen/ny-i-norge-en-prioritert-livshendelse/2587>

¹⁶ Følgende rapport oppsummerer påbegynt arbeid på dette området: [Nye digitale løsninger for brukeroppløping i NAV? \(oslo.kommune.no\)](https://www.oslo.kommune.no/bruketoppfolging-i-nav/)

RAMBOLL

Halogen