

Anne Britt Djuve og Hanne Cecilie Kavli

# «De vil nok det samme»

## Samarbeid mellom flyktningtjenesten og Aetat lokal om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere





Anne Britt Djuve og Hanne Cecilie Kavli

**«De vil nok det samme»  
Samarbeid mellom flyktningtjenesten og  
Aetat lokal om introduksjonsordning  
for nyankomne innvandrere**

© Fafo 2005

ISBN 82-7422-495-7

ISSN 0801-6143

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Foto: © Kai Tirkkonen / Gorilla / Samfoto

Trykk: Allkopi AS

# Innhold

Forord .....	5
Sammendrag .....	7
<b>1 Innledning .....</b>	<b>15</b>
1.1 Tema og bakgrunn .....	16
1.2 Noen hypoteser om hva som påvirker samarbeid .....	18
1.3 Data og metoder .....	21
1.4 Leserveiledning .....	24
<b>2 Hvordan arter samarbeidet seg? .....</b>	<b>25</b>
2.1 Arbeidsdeling eller samarbeid? .....	26
2.2 Hvilke arbeidsoppgaver utfører Aetat? .....	30
2.3 Hvilke arbeidsoppgaver har flyktningtjenesten overfor Aetat? .....	31
2.4 Når kommer Aetat inn med sitt tilbud? .....	32
2.5 Hvor fornøyde er samarbeidspartnerne med samarbeidet? .....	38
2.6 Oppsummering og konklusjon .....	40
<b>3 Lov og rundskrivs betydning for samarbeidet .....</b>	<b>43</b>
3.1 Lov og rundskriv .....	44
3.2 Har samarbeidsavtalen påvirket samarbeidet? .....	49
3.3 Oppsummering .....	55
<b>4 Rammebetingelser for samarbeid mellom etater .....</b>	<b>57</b>
4.1 Kulturelle og holdningsrelaterte rammer .....	58
4.2 Strukturelle rammer .....	60
4.3 Formelle rammer .....	61
4.4 Fysiske rammer .....	62
4.5 Tiltak som kan redusere samarbeidsbarrierer .....	63
4.6 Oppsummering .....	68
<b>5 Hva er oppnådd gjennom samarbeidet? .....</b>	<b>71</b>
5.1 Unngår etatene dobbeltarbeid? .....	72
5.2 Unngås gråsoneproblematikk? .....	73

5.3 Er kvaliteten på tjenestene god? .....	76
5.4 Er dette godt nok? .....	80
<b>6 Mer regulering? .....</b>	<b>83</b>
6.1 Mer detaljert rundskriv/samarbeidsavtaler? .....	85
6.2 Endret ansvarsdeling? .....	89
6.3 Konfliktløsning? .....	92
6.4 Oppsummering – regulering .....	94
6.5 Anbefalinger for det videre samarbeidet .....	95
Litteratur .....	97
Vedlegg 1 Rundskriv .....	99

## Forord

Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere ble gjort obligatorisk 1.9.2004. Loven beskriver et ambisiøst kvalifiseringsopplegg for nyankomne flyktninger, med heldags og helårs kvalifisering basert på individuelle planer. Kvalifiseringsarbeidet skal utformes og gjennomføres av kommunene og Aetat lokal i samarbeid. Denne rapporten evaluerer samarbeidet mellom etatene, og vurderer hensiktsmessigheten av den nåværende reguleringen av samarbeidsrelasjonene gjennom lov, rundskriv og samarbeidsavtaler.

Rapporten er utført på oppdrag for Kommunal- og regionaldepartementet. Arbeidet har vært fulgt av en referansegruppe bestående av Marte Kristine Bjertnæs (Arbeids- og sosialdepartementet), Iracles Boumbouras (KRD), Hilde Wessel Clausen/Heidi Vedeld (Arbeidsdirektoratet), Nina Gran (KS), Katharina Heradstveit (UDI) og Ellen Røst (Aetat intro Oslo). Referansegruppen skal ha stor takk for viktige innspill til prosjektets utforming og svært nyttige kommentarer til utkast til sluttrapport. Vi vil også rette en stor takk til våre intervjuobjekter: deltakere i introduksjonsprogram, samt ledere og saksbehandlere i Aetat lokal og i kommunale flyktningtjenester, for å ha delt sine erfaringer med oss. Sist, men ikke minst skylder vi også vitenskapelig assistent Ingunn Torgerstuen Stensholt en stor takk for praktisk hjelp med tilrettelegging under hele prosjektperioden og for gjennomføring av deltakerintervjuer.

Arbeidet med rapporten har vært preget av utstrakt samarbeid mellom de to forfatterne, men det har likevel vært en arbeidsdeling i skrivearbeidet. Hanne Cecilie Kavli har skrevet kapitlene 1.3, 3 og 4, Anne Britt Djuve har skrevet kapitlene 1, 2, 5 og 6.

Oslo, 30. mai 2005

Anne Britt Djuve

Hanne Cecilie Kavli





# Sammendrag

## Kapittel 1: Innledning

Hensikten med evalueringen er å kartlegge erfaringene med samarbeid mellom kommunene og Aetat om introduksjonsordningen, og undersøke hvilken betydning lov og rundskriv har hatt for samarbeidet. Kartleggingen omfatter etatenes vurderinger av det generelle samarbeidsklimaet og av hverandres arbeidsmetoder, kompetanse og kapasitet. Disse vurderingene er igjen holdt opp mot beskrivelser av hvilke konkrete arbeidsoppgaver etatene utfører i forbindelse med introduksjonsprogrammet. Uenigheter om hva som skal være Aetats rolle, på hvilket tidspunkt det er naturlig at Aetat skal komme inn, og hvor mye norsk en deltaker bør kunne før Aetat har et ansvar for å tilby tjenester, har gitt grunnlag for mye frustrasjon i forsøkene på å samarbeide om introduksjonsordningen. Har disse uenighetene blitt mindre, og er det i så fall mulig å spore bedringen tilbake til lov og rundskriv?

## Kapittel 2: Hvordan arter samarbeidet seg?

Rundskriv P-6/2003 om samarbeid mellom kommunene og Aetat lokal om introduksjonsordning for nyankomne gir kommunene ansvaret for å etablere og samordne arbeidet, og understreker at Aetat skal ha en sentral rolle i utarbeidelse og gjennomføring av introduksjonsprogram. Rundskrivet peker på en del arbeidsoppgaver hver av etatene skal ha og pålegger de enkelte kommunene og Aetat lokal å inngå skriftlige samarbeidsavtaler. Etatene er altså pålagt å samarbeide, men det er langt på vei opp til den enkelte kommune og Aetat lokal å bli enige om *hvordan* det skal samarbeides.

I beskrivelsen av hvordan de kommunale flyktningtjenestene og Aetat har organisert sitt arbeid, har vi skilt mellom samarbeid, koordinering og arbeidsdeling. Omtrent halvparten av kommunene og Aetat lokal har en arbeidsform som kan klassifiseres som samarbeid i betydningen av at de trekker på kompetanse og ressurser i begge etater overfor samme deltaker samtidig. Blant disse kommunene er det stor variasjon i over hvor lang tid samarbeidet pågår: Noen har et langsiktig samarbeid der Aetat lokal er inne på et tidlig tidspunkt i utforming av de individuelle planene. Andre har en enkeltstående trekantsamtale i forbindelse med at deltakeren «overføres» fra flyktningtjenesten til Aetat.

Et stort flertall av både kommunale flyktningstjenester og Aetat lokal sier seg fornøyd med det generelle samarbeidet om ordningen. Når det gjelder de konkrete arbeidsoppgavene henholdsvis flyktningstjeneste og Aetat lokal skal utføre, er det betydelig misnøye med både i hvilken grad oppgavene utføres og på hvilken måte arbeidet utføres. Bare fire av ti Aetat lokal får informasjon fra den kommunale flyktningstjenesten som de mener er til stor nytte i Aetat lokals arbeid. Bare en tredel av kommunene opplever at Aetat lokal utfører sentrale oppgaver som å finne praksisplasser til deltakerne og følge opp deltakere på praksisplass.

Aetat lokal selv har en helt annen vurdering av i hvilken grad de utfører disse og andre oppgaver: Over 80 prosent av Aetat lokal mener at de finner praksisplasser og følger opp deltakerne på praksisplass. Det store spriket indikerer (blant annet) mangelfull kommunikasjon mellom flyktningstjenesten og Aetat lokal.

Aetat lokal ser i liten grad ut til å være involvert i den enkelte deltaker før vedkommende vurderes å være klar for arbeidspraksis eller andre tilbud i regi av Aetat. Dette har i mange tilfeller med Aetats egne prioriteringer å gjøre, men er også en konsekvens av manglende informasjon fra flyktningstjenesten til Aetat. Manglende oversending av individuelle planer, eventuelt samarbeidsmøter der disse diskuteres, avskjærer Aetat fra å involvere seg på et tidlig tidspunkt.

63 prosent av de kommunale flyktningstjenestene mener at de selv har stor innflytelse over vurderingen av når en deltaker er klar for arbeidspraksis og andre tilbud i regi av Aetat. Likevel er uenighet mellom etatene om når en deltaker er klar for slike tiltak, en hovedkilde til samarbeidsproblemer (eller vice versa): Mens bare 17 prosent av kommunene totalt svarer at de er generelt misfornøyd med samarbeidet med Aetat, er hele 65 prosent av kommuner som ofte er uenige med Aetat om formidlingsklarhet, misfornøyd med det generelle samarbeidet.

Et sentralt spørsmål i denne type evaluering er selvsagt å vurdere om de eksisterende samarbeidsformene er i overensstemmelse med påleggene i rundskrivet. Siden rundskrivet er lite detaljert i beskrivelsen av hvordan det skal samarbeides mellom kommunene og Aetat lokal, er det imidlertid lite aktuelt å peke ut eksempler på samarbeidsformer som er i strid med påleggene i rundskrivet – med unntak av manglende skriftlig samarbeidsavtale (samarbeidsavtalene er tema for neste kapittel). Rundskrivet er mer konkret når det gjelder *arbeidsdelingen* mellom etatene, og her er det klare indikasjoner på at de samarbeidende partene mange steder har et stykke igjen før de oppfyller påleggene i rundskrivet. For kommunenes del er dette særlig knyttet til utforming av skriftlige handlingsplaner og formidling av disse til Aetat lokal. Når det gjelder Aetat lokal, er mange av arbeidsoppgavene som er beskrevet i rundskrivet, knyttet til deltakere som er vurdert klare for arbeidspraksis eller andre kvalifiserende eller avklarende tiltak i regi av Aetat. Kombinasjonen av at mange deltakere foreløpig har kommet nokså kort i sine kvalifiseringsløp og at Aetat lokal

og de kommunale flyktningtjenestene fortsatt har noe ulike vurderinger av når deltakerne er klare for Aetatstiltak, gjør at mange Aetat lokal foreløpig har nokså få deltakere som aktive brukere. Som vi skal se i senere kapitler, er ressursmangel hos Aetat også en viktig forklaring på dette.

Det er ikke innlysende hvordan rundskrivets formulering om at Aetat skal ha en viktig rolle i «utforming og gjennomføring» av introduksjonsprogram skal tolkes, men det er nærliggende å anta at intensjonen er at Aetat skal bidra med sin kompetanse både generelt og i enkeltsaker også før deltakerne er aktuelle for arbeidspraksis og andre tilbud i regi av Aetat. Så langt virker det som Aetat lokal de fleste steder har en nokså begrenset rolle i utforming og gjennomføring av introduksjonsprogrammet. Likevel er som nevnt både flyktningtjenesten og Aetat lokal i stor grad fornøyd med det generelle samarbeidet. Dette kan ha sammenheng med at det ikke er noe stort ønske om et tettere samarbeid, men den positive vurderingen er trolig også et resultat av at samarbeidet – til tross for sine begrensninger – vurderes som klart bedre etter at lov og rundskriv kom på plass. Dette skal vi komme tilbake til i neste kapittel, der de skriftlige samarbeidsavtalene er tema.

### **Kapittel 3: Lov og rundskrivs betydning for samarbeidet**

Introduksjonsloven og rundskriv P-6/2003 har fungert som en katalysator for å etablere eller videreutvikle kontakt mellom flyktningtjeneste og Aetat i kommuner der etatssamarbeidet ikke allerede var velfungerende. Lov og rundskriv er også benyttet av kommunale mellomledere til å tematisere og prioritere flyktningarbeidet i egen etat.

Tre måneder etter at introduksjonsloven trådte i kraft (og ett år og tre måneder etter at den kunne tas i bruk), manglet 42–49 av 150 kommuner fortsatt skriftlig samarbeidsavtale. Kommuner uten avtale kjennetegnes av liten eller ustabil bosetting av flyktninger.

Samarbeidsavtaler kan deles inn i to kategorier – de detaljerte som går ut over rundskrivet eller konkretiserer rundskrivets formuleringer, og de vi har kalt kopierte, som ligger tett opp til rundskrivets innhold og formuleringer. Surveydata om avtalenes innhold tyder på at de av Aetatstiltak som ikke er nevnt i rundskrivet og som ikke omhandler tilbudet til deltakerne direkte, i mindre grad er nedfelt i avtalene.

I kommuner der avtalen følges opp på ledernivå, er vurderingen av samarbeidet med Aetat klart mer positiv enn i kommuner der ledelsen ikke oppfattes som involvert.

En samarbeidsavtale øker sjansen for at partene vurderer samarbeidet som godt, og cirka halvparten av informantene i begge etater mener avtalen har bidratt til å bedre samarbeidsrelasjonen. Samtidig er det et flertall blant informantene i begge

etater som mener samarbeidet er godt også i kommuner uten avtale. Dette modererer inntrykket av samarbeidsavtalens betydning.

Jo flere av Aetats oppgaver (det er spurt om 7 forhold) som er regulert i avtalen, jo høyere andel i begge etater mener avtalen har bedret samarbeidet og vurderer samarbeidet samlet sett som godt.

Flyktningtjenestens informasjonsarbeid overfor Aetat er mer omfattende og vurderes som mer nyttig i kommuner der det foreligger en samarbeidsavtale. Det gir grunn til å tro at rundskrivets presisering av disse sidene ved kommunens informasjonsplikt gjennom samarbeidsavtalene har ført til bedret informasjonsflyt, i kombinasjon med at dette ikke er av de mest kostnadskrevende oppgavene.

Aetats innsats overfor deltakere i introduksjonsprogrammet ser ut til å være mindre omfattende i kommuner der de aktuelle arbeidsoppgavene ikke er spesifisert i avtales form. Det mest slående er likevel at forskjellene i Aetats innsats ser ut til å være relativt lite styrt av om det foreligger en samarbeidsavtale der oppgaven er regulert eller ikke. Funnet peker i retning av at det er andre forhold enn skriftlige avtaler som avgjør hvilke oppgaver Aetat utfører overfor flyktningtjenesten og deltakerne i introduksjonsordningen.

#### **Kapittel 4: Rammebetingelser for samarbeid mellom etater**

Rammene samarbeidet mellom Aetat lokal og flyktningtjenesten skal utformes og iverksettes innenfor, påvirker trekk ved samarbeidet og via dette også indirekte samarbeidets resultater. Litteratur om samarbeid, samt informantenes rapporteringer om hvilke utfordringer de møter i sin hverdag, la grunnlaget for formuleringen av fire hovedtyper av rammebetingelser som på ulike måter påvirker om etatene samarbeider, i hvilket omfang og på hvilken måte:

- *Kulturelle og holdningsrelaterte rammer:* En etatskultur kan gi seg utslag både i felles terminologi, felles verdier og felles syn på mål og virkemidler for eksempel i integreringsarbeidet. Dette kan skape avstand til andre etater og vanskeliggjøre samarbeid.
- *Strukturelle rammer:* Om kommunen har en lett eller vanskelig integreringsoppgave (jf. egenskaper ved flyktningbefolkningen og det lokale arbeidsmarkedet), kan påvirke både i hvilken grad Aetat og flyktningtjenesten samarbeider, og om hva.
- *Formelle rammer:* For det første har Aetat og flyktningtjeneste ulike lovverk, til dels ulike målsettinger (og målgrupper) og ulike måter å måle kvalitet og effektivitet på. For det andre oppleves ressursmangel, spesielt i Aetat, som en begrensende faktor både på samarbeidets innhold og organisering.

- *Fysiske rammer:* Informasjon flyter lettere og i større grad innenfor en organisasjon enn mellom organisasjoner. Små kommuner kan i så måte ha bedre forutsetninger for informasjonsutveksling enn større kommuner, noe avhengig av størrelsen på det aetatkontoret det skal samarbeides med.

Flere av rammebetingelsene samarbeidet skjer innenfor, er vanskelige å påvirke lokalt. Undersøkelsen er ikke designet for å kartlegge eller måle betydningen av disse rammene. De er trukket inn for å nyansere forsøket på å forstå variasjoner i samarbeidsrelasjoner også ut over den effekt lov og rundskriv måtte ha.

Mange av barrierene for etatssamarbeid som ulike rammebetingelser kan skape, er likevel forsøkt dempet av de samarbeidende etater gjennom ulike former for barrierereduserende virkemidler. I tabell 4.1 finnes en oppsummering over disse virkemidlene med henholdsvis fordeler og ulemper/utfordringer kommentert.

## **Kapittel 5: Hva er oppnådd gjennom samarbeidet?**

I kapittel 1 satte vi opp tre hypoteser om hvordan rundskrivet og samarbeidsavtalene kunne ha en positiv innflytelse på måloppnåelsen i introduksjonsarbeidet: gjennom å tydeliggjøre arbeidsdeling, gjennom å bidra til økt koordinering på tvers, og gjennom å bidra til en mer enhetlig oppgaveforståelse, gjennom for eksempel kompetanseoverføring mellom etatene.

Tydeliggjøring av arbeidsdelingen er viktig av to årsaker: for å hindre dobbeltarbeid, og for å sikre at arbeidsoppgaver ikke blir liggende i et ingenmannsland mellom to etater. Samarbeidsavtalene har åpenbart bidratt til at arbeidsdelingen er klarere enn tidligere, selv om det fortsatt gjenstår noen uklarheter. Sånn sett er det dermed god grunn til å tro at avtalene har hatt en positiv effekt på samarbeidet. Vi finner imidlertid tegn på at det gjenstår store utfordringer når det gjelder å sikre at viktige arbeidsoppgaver faktisk blir utført. Når Aetat lokal har ansvar for å finne og følge opp deltakere i arbeidspraksis, kan dette arbeidet nedprioriteres hos de kommunale flyktningtjenestene. Samtidig fører ressursmangel og uenighet om tidspunkt for når deltakerne er formidlingsklare, til at Aetat i mange tilfeller ikke tilbyr arbeidspraksis eller andre tiltak – i hvert fall ikke på det tidspunkt den kommunale flyktningtjenesten ønsker det. Det er liten grunn til å tro at Aetat gjør dette i mindre grad enn tidligere, men det er tegn som tyder på at enkelte kommuner har redusert sin tidligere satsing på formidling til arbeid, fordi dette nå skal være Aetats oppgave.

Når det gjelder koordinering på tvers av etatene, er de individuelle kvalifiseringsplanene og tverrfaglige team viktige virkemidler. Det er dermed bekymringsfullt at bare fire av ti Aetat lokal får informasjon fra flyktningkontorene om den enkelte deltaker som er til stor nytte. Koordinering på tvers kan imidlertid også skje på ledernivå. Som vi så i kapittel 3, følges 60 prosent av avtalene opp på ledernivå, ifølge de

kommunale flyktningtjenestene. Lederoppfølging har som vi har sett, stor betydning for etatenes vurdering av samarbeidet.

Når det gjelder vurderingen av hvorvidt samarbeidet har medført en mer helhetlig oppgaveforståelse, må vi støtte oss på de kvalitative intervjuene. Det er få tegn på at samarbeidet så langt har medført noen særlig omfattende kompetanseoverføring. Det kan likevel være grunn til å tro at mer koordinering og kontakt på tvers av etatene i seg selv vil bidra til en mer helhetlig oppgaveforståelse. På den annen side kan det tenkes at den tydeligere arbeidsdelingen mellom flyktningtjenesten og Aetat samtidig har den utilsiktede effekt at oppgaveforståelsen blir mindre helhetlig – ved at kommunen fokuserer på norskopplæring og Aetat på arbeid.

## **Kapittel 6: Mer regulering?**

Denne evalueringen viser at regulering av samarbeidet mellom de kommunale flyktningtjenestene og Aetat lokal gjennom lov, rundskriv og samarbeidsavtaler har påvirket arbeidet i den ønskede retning. Den viser også at disse formene for regulering av samarbeid mellom statlige og kommunale etater har sine begrensninger. Andre rammebetingelser for samarbeid har også stor innflytelse på samarbeidet og dets resultater.

Vi finner ikke grunnlag for å anbefale omfattende endringer i de eksisterende reguleringene. Samarbeidet er blitt klart bedre, til tross for at loven har virket i kort tid. Likevel gjenstår mye arbeid for å få de ulike bestanddelene i introduksjonsprogrammet på plass. Arbeidsdelingen mellom statlig og kommunal sektor er i seg selv en barriere for koordinering, og vi tror det kunne være nyttig å prøve ut alternative arbeidsdelinger i et begrenset antall kommuner, for eksempel å teste ut konsekvensene av å tildele den kommunale flyktningtjenesten de midlene og arbeidsoppgavene som Aetat i dag har innenfor ordningen. Vi tror også at en tydeliggjøring av kommunenes ansvar for å skriftliggjøre deltakernes individuelle planer og formidle disse til Aetat, ville være en fordel. I tillegg mener vi det kan hjelpe om det spesifiseres noe nærmere i rundskrivet hva de lokale samarbeidsavtalene skal inneholde. Vi tenker da spesielt på at det bør kreves at samarbeidsavtalene må spesifisere på hvilken måte Aetat skal bidra i utformingen og gjennomføringen av introduksjonsprogrammene *før* deltakerne er klare for tiltak i regi av Aetat. Vi tror dessuten at det er behov for en meglings- og/eller konfliktløsningsinstans.

Når det gjelder øvrige rammebetingelser, framstår ressursmangel i Aetat som en betydelig barriere for samarbeid. Kanskje kunne dette problemet blitt redusert dersom det ble tydeliggjort hvor mye ressurser det skal settes av i Aetat til arbeid med deltakere i introduksjonsprogram.

Vi finner også klare indikasjoner på at saksbehandlerholdninger i de samarbeidende etatene har stor innflytelse på samarbeidet. Negative holdninger til brukergruppen

eller til kompetansen i samarbeidende etat kjennetegner flere av de kommunene der samarbeidet er spesielt vanskelig. Vi tror kompetanseutvikling er det viktigste tiltaket for å bekjempe disse problemene. Ikke minst har kompetanseutviklende tiltak for de samarbeidende etatene i fellesskap vist seg å gi gode resultater. Det kreves imidlertid et godt forarbeid for å finne et program for slike tiltak som oppleves som relevant og engasjerer begge etater.

Denne evalueringen hadde ikke som formål å evaluere kvaliteten på den kommunale norskopplæringen. Likevel har arbeidet gitt grunnlag for å peke på svak norskprogresjon som en betydelig utfordring for kvalifiseringsarbeidet. Vi har ikke grunnlag for å konkludere om kvaliteten på norskundervisningen, men mener at dette peker seg ut som et viktig tema for videre forskning.

Det kan også være grunn til i større grad å ta realitetene i arbeidsmarkedet inn over seg ved bosetting av flyktninger. Det lokale arbeidsmarkedet i små kommuner kan ikke absorbere et ubegrenset antall flyktninger, uansett hvor godt flyktningtjenesten og Aetat lokal samarbeider.

Når vi ikke anbefaler omfattende endringer i reguleringen av samarbeidet, er det altså ikke fordi samarbeidet og resultatene av det er entydig godt. Måloppnåelsen må imidlertid vurderes i lys av at introduksjonsloven hadde vært obligatorisk i kun tre og en halv måned da vi gjennomførte den kvantitative datainnsamlingen. Det er fortsatt betydelige forbedringspotensialer, noe som ikke minst illustreres av deltakersitatet vi har lånt til rapporttittel: «De vil nok det samme». Vedkommende deltaker svarte dette på spørsmål om hvordan Aetat lokal og flyktningtjenesten samarbeider. Og han fortsatte: «... men det skjer jo ingen ting». Han hadde ventet lenge på tilbud om praksisplass.





# 1 Innledning

Fra 1. september 2003 ble lov om introduksjonsordning for nyankomne flyktninger innført som en frivillig ordning for kommunene. Fra og med 1. september 2004 gjelder loven for alle kommuner som bosetter flyktninger. For første gang lovpålegges kommunene å anvende visse virkemidler i integreringsarbeidet, samtidig som det innføres en egen, deltakelsesbasert, inntektssikring for nyankomne. Loven gir kommunene viktige nye verktøy i integreringsarbeidet. Samtidig følger det store utfordringer med, både når det gjelder kompetanse i det lokale kvalifiseringsarbeidet, involvering av det lokale næringslivet og samarbeid med andre sentrale aktører, i særdeleshet med Aetat lokal.

Både i prøveprosjektene som ble gjennomført forut for lov om introduksjonsordning og i tidligere studier, er samarbeidsproblemer mellom Aetat og kommunale etater pekt på som en av flaskehalsene i integreringsarbeidet (Djuve et al. 2001, Lund 2003). Samtidig viser Fafos evalueringer at kommuner som *har* et godt samarbeid med Aetat, oppnår bedre resultater når det gjelder overgang til ordinært arbeid enn andre kommuner. Samarbeid er altså viktig – men vanskelig.

Samarbeidsrelasjonene mellom kommunene og Aetat må forventes å ha endret seg siden forsøk med alternativ inntektssikring ble evaluert og fram til i dag, både som følge av at kommunene og Aetat har fått mer erfaring med å samarbeide om introduksjonsordningen, og som følge av endringer i lover og andre reguleringer. Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere ble obligatorisk fra 1.9.2004. I forbindelse med loven er det utformet et rundskriv som skal gi en klarere arbeidsdeling mellom kommunale etater og Aetat lokal (Rundskriv P-6/2003 om samarbeid mellom kommunen og Aetat om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere. Rundskrivet er trykt i sin helhet i vedlegg 1). I rundskrivet heter det blant annet at

«Lovens målsetting om at introduksjonsordningen skal føre til en raskere overgang til ordinært arbeid for nyankomne innvandrere, tilsier at Aetat skal ha en sentral rolle i utarbeidelse og gjennomføring av introduksjonsprogram».

Videre heter det at

«Det er viktig å få til et velfungerende samarbeid mellom den enkelte kommune og Aetat for å sikre en klar ansvarsdeling, unngå dobbeltarbeid og bidra til et

effektivt og målrettet introduksjonsprogram for den enkelte deltaker (...) Det er viktig at samarbeidet fungerer slik at målene i den individuelle planen nås, og unngå at den enkelte deltaker blir en kasteball mellom ulike etater.»

De sentrale intensjonene bak rundskrivet er slik vi ser det å understreke betydningen av Aetats rolle i introduksjonsarbeidet, og å legge til rette for et samarbeid som fører til bedre måloppnåelse i integreringsarbeidet. Disse intensjonene konkretiseres blant annet gjennom en oppstilling av hva som skal være henholdsvis kommunenes og Aetat lokals arbeidsoppgaver i introduksjonsprogrammet, samt gjennom å pålegge den enkelte kommune og tilhørende Aetat lokal å utforme og undertegne en skriftlig samarbeidsavtale.

Introduksjonsloven med rundskriv og ikke minst den kommende NAV-reformen (St.prp. nr. 46 2004–2005) legger til grunn et optimistisk syn på mulighetene til å regulere samarbeid mellom statlige og kommunale etater gjennom skriftlige samarbeidsavtaler. Kunnskapen og erfaringen med denne formen for regulering er likevel sparsom. Derfor, og i lys av de tidligere samarbeidsproblemene, er det av stor interesse å undersøke kommunenes og Aetat lokals erfaringer med samarbeidsavtalene.

## 1.1 Tema og bakgrunn

Hensikten med evalueringen er å kartlegge erfaringene med samarbeid mellom kommunene og Aetat om introduksjonsordningen, og undersøke hvilken betydning lov og rundskriv har hatt for samarbeidet. Kartleggingen omfatter etatenes vurderinger av det generelle samarbeidsklimaet og av hverandres arbeidsmetoder, kompetanse og kapasitet. Disse vurderingene er igjen holdt opp mot beskrivelser av hvilke konkrete arbeidsoppgaver etatene utfører i forbindelse med introduksjonsprogrammet. Uenigheter om hva som skal være Aetats rolle, på hvilket tidspunkt det er naturlig at Aetat skal komme inn, og hvor mye norsk en deltaker bør kunne før Aetat har et ansvar for å tilby tjenester, har gitt grunnlag for mye frustrasjon i forsøkene på å samarbeide om introduksjonsordningen. Har disse uenighetene blitt mindre, og er det i så fall mulig å spore bedringen tilbake til lov og rundskriv?

For å vurdere konsekvensene av lov og rundskriv er det nødvendig å også kartlegge andre forhold som påvirker samarbeidsklimaet mellom etatene. Gjennom en kombinasjon av kvantitative og kvalitative teknikker har vi både kunnet kartlegge forhold som vi med utgangspunkt i tidligere forskning og teori har grunn til å tro påvirker samarbeidet, og å la intervjuobjektene selv beskrive hvilke forhold som de opplever henholdsvis hemmer og fremmer samarbeid.

Det er en målsetting for evalueringen å finne fram til samarbeidsformer som fungerer godt, og søke å identifisere forutsetningene for at de gode samarbeidsformene skal kunne etableres. Avslutningsvis i evalueringen vurderer vi også om det innsamlede materialet gir grunnlag for å anbefale endringer i reguleringen av arbeidsdeling og samarbeidsformer mellom kommunene og Aetat.

### **Hva er et godt samarbeid?**

En vurdering av om reguleringer har bidratt til bedre samarbeid, forutsetter selvsagt at man har en forestilling om hva et godt samarbeid er. I rundskriv P-6/2003 ligger det implisitt en instrumentell (i betydningen instrument for å oppnå noe annet) definisjon av godt samarbeid: Samarbeidet skal føre til mindre dobbeltarbeid, et mer effektivt og målrettet introduksjonsprogram, og bedre måloppnåelse i form av overgang til ordinært arbeid. Vi vurderer dette som sentrale og hensiktsmessige mål på om samarbeidet har vært godt. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at det finnes andre kriterier å vurdere samarbeidet ut fra, og at de ansatte i kommunene og Aetat lokal ikke nødvendigvis har den samme instrumentelle tilnærmingen som rundskrivet legger til grunn. Det har vært et mål i denne evalueringen å også innhente de samarbeidende etatenes egne vurderinger og oppfatninger om hva godt samarbeid er. Svært mange av våre informanter knytter «godt samarbeid» til at den andre parten er forekommende og tilgjengelig. Et lite mindretall har et mer instrumentelt forhold til samarbeidet, og vurderer relasjonen ut fra hvorvidt målsettingen om å få deltakerne ut i jobb oppnås. Begge disse dimensjonene ved samarbeidet er interessante å kartlegge, selv om «godt» samarbeid i betydningen en hyggelig tone og trivelige møter selvsagt er mindre interessant dersom det ikke samtidig fører til resultater i form av bedre måloppnåelse. Vi har derfor i våre analyser behandlet etatenes vurdering av samarbeidet som et viktig kjennetegn ved samarbeidet, men ikke som et kriterium for å vurdere måloppnåelse. Skillet mellom godt samarbeid i betydningen gode personlige relasjoner, og godt samarbeid i betydningen god måloppnåelse er også nyttig i fortolkningen av svarene i den kvantitative datainnsamlingen (hvorfor vurderer for eksempel så mange kommuner det generelle samarbeidet som godt når de samtidig uttrykker betydelig misnøye med hvordan Aetat lokal utfører de konkrete arbeidsoppgavene?).

Den ultimate målsettingen for introduksjonsprogrammet er å sikre nyankomne en rask overgang til ordinært arbeid (eventuelt ordinær utdanning, som igjen skal føre til arbeid). Det har likevel ikke vært aktuelt i denne evalueringen å vurdere kvaliteten på samarbeidet på grunnlag av overgang til ordinært arbeid. En slik evaluering er svært ressurskrevende, og mange av deltakerne har dessuten vært for kort tid i programmet til at en slik evaluering ville være meningsfylt. Vi har derfor lagt vekt på å undersøke innholdet og kvaliteten på samarbeidet, om dette er i tråd med

de retningslinjene som er gitt i lov og rundskriv, og om og på hvilken måte lov, rundskriv og samarbeidsavtaler har påvirket samarbeidet. Viktige mål på kvaliteten på samarbeidet er om informasjonsflyten mellom etatene er god, om dobbeltarbeidet er blitt redusert og arbeidsdelingen klarere.

Vår vurdering av samarbeidet bygger på de kommunale flyktningtjenestenes og Aetat lokals vurderinger av egen og samarbeidende etats innsats. I tillegg trekker vi inn deltakernes opplevelser av om introduksjonsprogrammet er helhetlig, om de ulike tilbudene kommer i hensiktsmessig rekkefølge og om de forskjellige etatene samarbeider.

## **1.2 Noen hypoteser om hva som påvirker samarbeid**

Implisitt i rundskrivet ligger en antakelse om at hva det samarbeides om og hvordan det samarbeides, påvirker resultatene av integreringsinnsatsen. Med utgangspunkt i teori om tverretattlig samarbeid kan vi utlede noen hypoteser om på hvilken måte rundskrivet og samarbeidsavtalene kan påvirke utfallet av samarbeidet. Repstad et al. (2004) beskriver tre hovedårsaker til koordinerings- eller samarbeidsproblemer:

1. Uklar arbeidsdeling: fører til dobbeltarbeid og/eller at noen arbeidsoppgaver faller mellom to stoler.
2. Organisasjonsstruktur: Når man samler deloppgaver innenfor formelle enheter og grupper, prioriterer man koordinering internt i enheten på bekostning av koordinering mellom enheter (s. 79. *ibid.*).
3. Kulturen man tilegner seg både under utdanningen og i organisasjonen, medfører at man ser problemer og løsninger på en bestemt måte og mister evnen til å se helheten.

Når det gjelder betydningen av rundskriv P-6/2003 og skriftlige samarbeidsavtaler i tråd med rundskrivet, er det med utgangspunkt i de tre nevnte årsakene til samarbeidsproblemer rimelig å anta:

- a) I den grad rundskriv og samarbeidsavtaler bidrar til å tydeliggjøre arbeidsdelingen, vil dette ha en positiv innflytelse på samarbeidet.
- b) I den grad rundskriv og samarbeidsavtale fører til en opp-prioritering av koordinering på tvers – i form av for eksempel faste kontaktpersoner, formaliserte

samarbeidsmøter, individuelle kvalifiseringsplaner som er forpliktende for alle involverte etater og så videre – vil dette også ha en positiv innflytelse på samarbeidet.

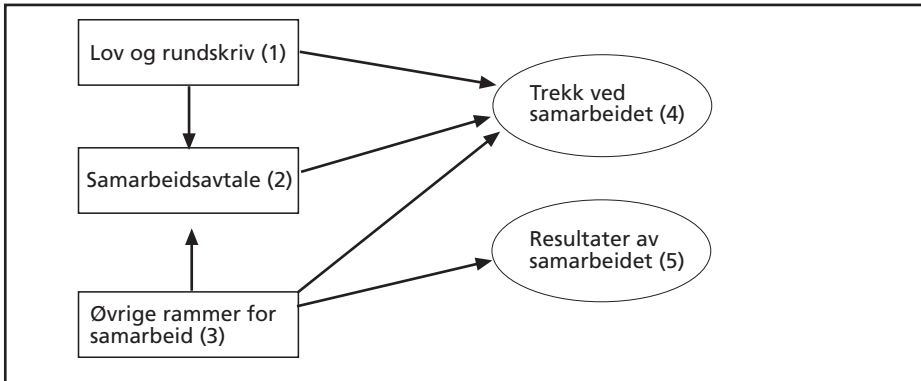
- c) I den grad rundskriv og samarbeidsavtaler bidrar til at de kommunale flyktningstjenestene og Aetat lokal utformer et samarbeid som gir større innsikt i hverandres arbeidsformer og et mer omforent syn på målsettinger og arbeidsmetoder i introduksjonsarbeidet, vil dette ha en positiv innflytelse på samarbeidet.

Alle punktene a) til c) innledes med «i den grad rundskriv og samarbeidsavtale bidrar til». Dette tydeliggjør at virkemidlene i lov og rundskriv må virke i to trinn: *For det første må lov og rundskriv påvirke hva det samarbeides om, og hvordan det samarbeides. For det andre må hva det samarbeides om og hvordan det samarbeides, påvirke resultatene av samarbeidet.* Dette er i prinsippet to separate problemstillinger.

I tillegg er det viktig å huske at kommunene også utover ulike måter å implementere lov og rundskriv på, har nokså forskjellig utgangspunkt for å samarbeide. Norske kommuner har svært forskjellige strukturelle rammebetingelser for integreringsarbeidet og varierer både i størrelse, kompetanse og utfordringer. Det samme gjelder for Aetat lokal. I noen kommuner har man dessuten lang erfaring med Aetat lokal, og et godt samarbeidsklima lenge før introduksjonsordningen ble innført. Innenfor rammene av denne evalueringen er det begrenset i hvilken grad vi kan kontrollere for kommunenes ulike rammebetingelser for samarbeid. Vårt hovedfokus – med utgangspunkt i det kvantitative datamaterialet – vil derfor være å beskrive hvordan lov og rundskriv har påvirket hva det samarbeides om og hvordan det samarbeides, samt sammenhengene mellom disse trekkene ved samarbeidet og resultatene av samarbeidet. Vi er likevel bevisste på at betydningen av lov og rundskriv i ulik grad «forstyrres» av variasjon i lokale rammebetingelser. I den kvantitative datainnsamlingen har vi forsøkt å tappe informasjon om kommunenes erfaring med arbeidsmetodene i introduksjonsordningen, samt om antall deltakere i den enkelte kommune. I de kvalitative intervjuene har vi fokusert på temaer som ressursituasjon, kjennetegn ved deltakergruppen og det lokale arbeidsmarkedet, samt saksbehandlernes holdninger til henholdsvis arbeidsmetodene i programmet, brukergruppen og kompetansen i samarbeidende etat. Betydningen av kommunestørrelse er også trukket inn i analysen.

Med andre ord er sammenhengene mellom lov og rundskriv og resultatene av samarbeidet nokså komplekse. Bildet kompliseres ytterligere av at ulike rammebetingelser for samarbeid vil kunne påvirke både implementeringen av lov og rundskriv, og resultatene (i form av måloppnåelse for introduksjonsinnsatsen) av samarbeidet. I figur 1.1 har vi gjort et forsøk på å illustrere sammenhengene.

Figur 1.1: Analysemodell



## Problemstillinger

Dette leder til følgende konkretiserte problemstillinger:

### Trekk ved samarbeidet:

1. Hva samarbeides det om?
2. Hvordan samarbeides det (samarbeidsformer, hyppighet, formalisering, lederforankring?)

### Resultater av samarbeidet:

1. Er koordineringen på tvers av etatene god?
2. Unngås dobbeltarbeid?
3. Er arbeidsdelingen klar?
4. Er kvaliteten på integreringsarbeidet god?
5. I hvilken grad anvendes ulike typer av virkemidler?
6. Hvordan opplever brukerne samarbeidet mellom Aetat og kommuner, og i hvilken grad samsvarer brukernes vurderinger med etatenes?

### Betydningen av rundskriv og samarbeidsavtaler:

1. I hvilken grad opplever de samarbeidende etatene at rundskriv P-6/2003 har avklart uenigheter og lagt bedre til rette for samarbeid?
2. I hvilken grad er det samsvar mellom rundskrivet og de lokale samarbeidsavtalene?
3. I hvilken grad styrer innholdet i samarbeidsavtalene det konkrete samarbeidet?
4. I hvilken grad har rundskriv og samarbeidsavtaler bidratt til sterkere prioritering av koordinering på tvers?

5. I hvilken grad har rundskriv og samarbeidsavtaler bidratt til kompetanseoverføring mellom etatene, og mer enhetlig målforståelse?

#### **Betydningen av organisering og rammebetingelser:**

1. Hvilken betydning har organisatoriske løsninger – internt i etatene og for selve samarbeidet – for innholdet i og kvaliteten på samarbeidet?
2. Hvilke indikasjoner kan vi finne på at rammebetingelser som ressurser, erfaring med samarbeid, saksbehandlerholdninger og kommunestørrelse påvirker samarbeidet?

#### **Implikasjoner for videre samarbeidsrelasjoner:**

1. Hva kjennetegner et godt samarbeid, og hva er forutsetningene for å få det til? Hvilke kjennetegn finner vi ved de kommunene og Aetat lokal der samarbeidet har fungert best? Hva er de viktigste barrierene for et bedre samarbeid?
2. Er de foreliggende virkemidlene og retningslinjene tilstrekkelige, eller bør det prøves ut alternative modeller? Hva slags modeller kan man i så fall tenke seg? Hvilke erfaringer har andre land gjort?

## **1.3 Data og metoder**

Undersøkelsen bygger på to datasett – en breddekartlegging og en dybdestudie. I breddekartleggingen intervjuet vi flyktnings-tjenesten i 150 kommuner. Intervjuene ble gjennomført over telefon av Opinion, tok i gjennomsnitt 12 minutter og skjedde i perioden 1.–7. desember 2004. Henvendelsen til kommunene ble rettet direkte til den personen som i henhold til Utlendingsdirektoratets regionkontorer hadde best – eller god – oversikt over kommunens arbeid med introduksjonsordningen.<sup>1</sup> Bruttoutvalget ble avgrenset til kommuner som bosatte minst 15 flyktninger til sammen i årene 2002 til og med oktober 2004. Dette utgjorde til sammen 263 kommuner/bydeler – av totalt 329 kommuner som bosatte flyktninger fra 2002 til og med (oktober) 2004. Omfanget av bosettingen varierer i stor grad mellom kommunene og det er rimelig å anta at dette på ulike måter kan påvirke både hvor mye erfaring kommune og Aetat lokal har med samarbeid og hvordan samarbeidet arter seg. For å sikre at slike eventuelle variasjoner ble fanget opp i materialet, ble kommunene/bydelene delt inn i tre grupper etter antall bosatte flyktninger siste tre år (15–45, 46–80, 81+). Som tabell 1.1 viser, er det klart flest av kommunene som har bosatt mellom 15 og 45 flyktninger siste tre år – de utgjør noe over halvparten

<sup>1</sup> Listen ble samlet inn i forbindelse med Utlendingsdirektoratets egen spørreundersøkelse som ble gjennomført kort tid etter.

Tabell 1.1: Oversikt over kommuneutvalg, univers og svarprosent, etter antall bosatte flyktninger siste 3 år i kommunene.

	Prosentvis (antall) fordeling av kommuner i universet	Antall kommuner intervjuet	Prosentvis fordeling av intervjuede kommuner	Oppnådd svarprosent
15-45 bosatte	54 (142)	65	43	46
46-80 bosatte	22 (58)	38	25	66
81+ bosatte	24 (63)	47	31	75
N	263	150	150	150

av kommunene i universet. De er dermed noe underrepresentert i vårt utvalg, til fordel for kommuner som har bosatt flere flyktninger i perioden. Fordi det var satt en øvre grense for antall intervjuer, gjenspeiles dette også i svarprosentene som kan leses ut av siste kolonne i tabellen.

Det ble i tillegg gjennomført intervjuer med tilhørende Aetat lokal for i alt 124 av de 150 kommunene. Intervjuene ble gjennomført over telefon av Opinion, tok i gjennomsnitt 15 minutter og foregikk i perioden 9.–20. desember 2004. I tillegg ble det foretatt enkelte avtalte intervjuer i januar. Forespørselen om intervju gikk til distriktsarbeidssjefen/leder for Aetat lokal, men i en del tilfeller henviste vedkommende videre til en saksbehandler med bedre oversikt over samarbeidet med kommunene om introduksjonsordningen. I de fleste tilfeller gjaldt dette en saksbehandler med spesielt ansvar enten for flyktninger, eller for samarbeid med kommunene om introduksjonsordningen. I Aetat lokal i Oslo er samtlige bydeler og kommuner i Oslo og Akershus fordelt mellom saksbehandlere. Her fikk Fafo tilgang til en oversikt over hvilke saksbehandlere som hadde ansvar for hvilke kommuner/bydeler – og Opinion tok deretter kontakt med de saksbehandlerne som var aktuelle.

De 150 kommunene/bydelene som ble intervjuet i første del av breddestudien, forholdt seg til totalt 96 forskjellige Aetat lokal/Aetat intro. Det ble oppnådd intervju med 94 Aetat lokal/Aetat intro – noe som gir en svarprosent tett opp til 100 prosent. Fordi flere av de intervjuede kommunene samarbeidet med samme aetatskontor, ble det i de intervjuene med Aetat der dette var tilfelle, stilt identiske spørsmål om inntil to kommuner. Totalt ga dette informasjon fra både Aetat og flyktningtjeneste om samarbeidet i totalt 124 kommuner.

Til dybdestudien valgte vi ut åtte kommuner/bydeler etter følgende hensyn:

- Kommunene skulle ha relativt lang erfaring i bosettingsarbeid og samarbeid med Aetat lokal om introduksjonsprogram.
- Både kommuner med gode og kommuner med dårlige erfaringer i samarbeidet med Aetat skulle være representert.
- Vi ønsket også en viss spredning i kommunestørrelse.



De åtte kommunene/bydelene vi valgte, var: Bydel Gamle Oslo (Aetat intro), Bydel Sagene (Aetat intro), Skedsmo (Aetat intro), Bergen (Aetat intro), Saltdal (Aetat Fauske), Lillehammer (Aetat Lillehammer), Drammen (Aetat Drammen) og Modum (Aetat Drammen). I disse kommunene har vi intervjuet både ledernivå og saksbehandlernivå i flyktningtjeneste og Aetat lokal/Aetat intro. I to kommuner har vi også intervjuet den etatsleder som har ansvar for flyktningtjenesten. Både bydel Gamle Oslo, Bergen, Lillehammer og Drammen har vært involvert i forsøksvirksomhet knyttet til introduksjonsordningen.

### **Utvalg og intervju av deltakere i introduksjonsordningen**

Vi ønsket i utgangspunktet å intervju fem deltakere i hver av de åtte kommunene vi har besøkt. For å få relevant informasjon om samarbeidsrelasjonene mellom flyktningtjenesten og Aetat var det imidlertid nødvendig å velge intervjuobjekter som hadde hatt en viss kontakt også med Aetat. I mange kommuner viste det seg at det var svært få (færre enn fem) deltakere som foreløpig hadde hatt kontakt med Aetat. I tillegg var det noen deltakere vi hadde gjort avtale om intervju med, som trakk seg i siste liten. Til sammen ble det gjennomført 20 deltakerintervjuer.

Både Fafos evalueringer av forsøk med alternativ inntektssikring for flyktninger og en fersk kartlegging av flyktninger i praksisplass som del av introduksjonsprogram for flyktninger (Næss 2004), påpeker de store utfordringene med å få til en effektiv brukermedvirkning i introduksjonsprogrammet. Begreper som «handlingsplan», «praksisplass» og «brukermedvirkning» er nokså krevende å få grep om for personer som ikke har noen som helst erfaring med velferdsstatlige etater og virkemidler, langt mindre med samarbeidsproblemer mellom dem. Dette har også konsekvenser for hvordan man bør gå fram for å innhente informasjon fra deltakerne, og hva slags informasjon det kan spørres etter. Eksempelvis gir det vanligvis liten mening å spørre deltakerne generelt om hvordan kommunen og Aetat samarbeider. Vi har forsøkt å holde spørsmålene så konkrete som mulig og søkt å avdekke hvordan kvalifiserings-tilbudene fra henholdsvis kommune og Aetat har stått i forhold til hverandre. Dette omfatter for eksempel spørsmål om i hvilken grad deltakerne har måttet svare på samme spørsmål fra de samarbeidende etatene, hvor de ville henvende seg hvis det oppsto problemer på arbeidsplassen, i hvilken grad de opplever at deres ønsker har blitt tatt hensyn til av de ulike etatene, og om de ble forberedt på arbeidspraksisen gjennom spesielle undervisningsopplegg eller samtaler med kontaktperson.

## 1.4 Leserveiledning

I  **neste kapittel** beskriver vi hvordan samarbeidet arter seg i dag innenfor de samarbeidsområdene som beskrives i rundskriv P-6/2003. Hva samarbeides det om, hvilke arbeidsoppgaver har de ulike etatene, og hvor fornøyde er de med samarbeidet? I beskrivelsen av hvordan samarbeidet arter seg, presenterer vi også en typologi for ulike arbeidsformer, og skiller mellom arbeidsdeling, koordinering og samarbeid. Relatert til analysemodellen i figur 1.1 er dette en beskrivelse av boks 4 i modellen, og av sammenhengen mellom boks 1 og boks 4.

I  **kapittel 3** vurderer vi i hvilken grad introduksjonsloven og rundskriv P-6/2003 har påvirket samarbeidet mellom flyktningtjenesten og Aetat lokal. Spesielt belyses sammenhengen mellom rundskrivet, innholdet i de skriftlige samarbeidsavtalene og innholdet i det faktiske samarbeidet. Her beskrives altså boks 2 i modellen, og sammenhengene mellom boks 1, boks 2 og boks 4.

Samarbeid er sammensatt, og styrt av en rekke andre forhold enn introduksjonsloven og rundskrivet. I  **kapittel 4** beskrives en del sentrale barrierer for samarbeid, sammen med noen eksempler på tiltak – utover lov og rundskriv – som kan bidra til å redusere disse barrierene. Dette tilsvarer en drøfting av betydningen av boks 3 i modellen.

**Kapittel 5** er en gjennomgang av hva som er oppnådd gjennom samarbeidet: Unngås dobbeltarbeid, er arbeidsdelingen klar, og er kvaliteten på tjenestene god? Nå har vi altså flyttet oss over til boks 5 i modellen, og sammenhengene mellom boks 4 og boks 5.

I  **siste kapittel** holder vi funnene opp mot virkemidlene: Har loven og rundskrivet hatt de ønskede effektene, eller vil det være fornuftig å endre virkemiddelbruken? Hvilke alternativer til dagens virkemiddelbruk kan vi tenke oss?

## 2 Hvordan arter samarbeidet seg?

I dette kapitlet vil vi gi en beskrivelse av hva de kommunale flyktningtjenestene og Aetat lokal samarbeider om, og på hvilke måter det samarbeides. Beskrivelsen tar utgangspunkt i de arbeidsoppgavene som er beskrevet i rundskriv P-6/2003, og vil kartlegge i hvilken grad og på hvilke områder det er sammenfall mellom retningslinjene i rundskrivet og det faktiske samarbeidet. I hvilken grad retningslinjene faktisk har vært styrende for samarbeidet – altså om det er en årsakssammenheng mellom reguleringen og det faktiske samarbeidet – er tema for neste kapittel.

I henhold til introduksjonsloven er det kommunene som har hovedansvaret for introduksjonsordningen. Det innebærer blant annet at det er kommunen som har ansvaret for å etablere og samordne introduksjonsordningen, samt å sørge for opplæring i språk og samfunnskunnskap. I rundskrivet om samarbeid mellom kommunene og Aetat som følger opp introduksjonsloven, heter det at Aetat skal ha «en sentral rolle i utarbeidelse og gjennomføring av introduksjonsprogram» (rundskriv P-6/2003). Rundskrivet pålegger kommunene og Aetat å inngå en skriftlig samarbeidsavtale, og peker på noen oppgaver som skal være Aetats ansvar. Dette gjelder:

- å gi generell informasjon om arbeidsmarkedet og Aetats virkemidler, samt formidle erfaringer fra arbeid med handlingsplaner og veiledningsmetodikk
- å delta i samarbeid rundt den enkelte deltaker som har kommet så langt i kvalifiseringsløpet at deltakeren vurderes som formidlingsklar i forhold til arbeid eller veiledning/kvalifisering rettet mot arbeid
- å gi informasjon til den enkelte deltaker i programmet om arbeids-, yrkes- og utdanningsmuligheter
- å formidle deltakere til arbeid
- å vurdere egnede arbeidsmarkedstiltak hvis formidling til ordinært arbeid ikke er mulig
- å vurdere behovet for ytterligere bistand fra Aetat i slutfasen av introduksjonsprogrammet

I tillegg peker rundskrivet på en del tiltak og arbeidsmetoder som henholdsvis kommune og Aetat *kan* benytte seg av. Dette gjelder blant annet deltakelse i tverrfaglige

team. Også når det gjelder de arbeidsoppgavene som Aetat *skal* ivareta, er det fortsatt betydelig rom for variasjon både i hvordan oppgavene utføres og på hvilket tidspunkt i den enkelte deltakers kvalifiseringsløp Aetat kommer inn. Den kommunale flyktningtjenestens arbeidsmåter overfor Aetat vil selvsagt også variere. I dette kapitlet vil vi derfor gi en beskrivelse av både *hva* det samarbeides om, og *når* det samarbeides. I tillegg vil vi beskrive Aetats og kommunenes opplevelse av samarbeidsrelasjonene seg imellom.

## 2.1 Arbeidsdeling eller samarbeid?

Rundskriv P-6/2003 pålegger kommunene og Aetat lokal å samarbeide, og spesifiserer enkelte arbeidsoppgaver som skal ivaretas av hver av etatene. På hvilken måte det skal samarbeides, er imidlertid i stor grad opp til de enkelte kommunene og Aetat lokal. Norske kommuner er svært forskjellige både i størrelse, organisering, erfaring med flyktningarbeid og lokalt arbeidsmarked. Rundskrivet er med hensikt lite spesifikt når det gjelder måter å samarbeide på, nettopp for at samarbeidsformene skal kunne tilpasses lokale forhold. Det er derfor lite overraskende at det er betydelig lokal variasjon i arbeidsformer. Noen kommuner har et utstrakt samarbeid om enkelt-deltakere med Aetat lokal, mens man andre steder snarere har blitt enige om en arbeidsdeling. Samarbeid kan defineres på mange måter. Her synes vi det er nyttig å skille mellom følgende strategier for hvordan etater kan forholde seg til hverandre når de skal ha ansvar for de samme brukerne:

**Arbeidsdeling** (Serielt samarbeid): Etatene blir enige (eller noen blir enig for dem) om hvem som skal ha hvilke arbeidsoppgaver. Utover det har etatene lite eller ingenting med hverandre å gjøre.

**Koordinering** (Koordinert serielt samarbeid): Etatene blir i tillegg til arbeidsdelingen enige om at arbeidsoppgavene i de ulike etatene må skje i en viss rekkefølge og innenfor visse tidsrom, slik at det for eksempel sikres en viss kontinuitet. Koordinering krever noe informasjonsutveksling mellom etatene underveis.

**Samarbeid** (Parallelt samarbeid): Etatene forholder seg til de samme personene samtidig og trekker på kompetanse i begge etater for å løse oppgavene på best mulig måte.

Vi har sett eksempler på alle disse arbeidsformene. De første to kjennetegnes av at kommunene og Aetat i liten grad har ansvar for de samme deltakerne samtidig: Først gjennomfører deltakerne et kommunalt kvalifiseringsløp med norskopplæring og språkpraksis, deretter overføres deltakerne til Aetat. En eventuell koordinering av innsatsen består gjerne i en overføring av relevant skriftlig informasjon fra

flyktningtjenesten til Aetat. Vi har her reservert termen «samarbeid» for de tilfellene der Aetat og den kommunale flyktningtjenesten forholder seg til de samme personene over en viss periode. Dette overlappet kan vare kortere eller lengre tid. Eksempler på kort overlapp er en enkeltstående trekantsamtale i det deltakeren avslutter det kommunale kvalifiseringsløpet og blir bruker av Aetat. Ved lengre overlapp er Aetat involvert i kvalifiseringsarbeidet en kortere eller lengre periode før deltakeren er formidlingsklar, eventuelt helt fra den første kvalifiseringsplanen ble utformet.

Et langvarig parallelt samarbeid forutsetter en relativt tidlig involvering fra Aetat, men samarbeidstype og tidsaspekt er likevel selvstendige dimensjoner. Det er fullt mulig å ha et parallelt samarbeid selv om Aetat kommer sent inn, for eksempel i form av trekantsamtaler når deltakeren «overføres» fra flyktningtjenesten til Aetat. Det er også mulig å ha en streng arbeidsdeling uten verken koordinering eller samarbeid om de samme personene i kommuner der Aetat er tidlig inne, for eksempel med generell informasjon til deltakerne. Tabell 2.1 viser et forsøk på å typologisere de ulike samarbeidsformene.

Flere former for samarbeid kan pågå samtidig. Typologien er organisert slik at de arbeidsformene som er plassert nedover og til høyre i tabellen, ikke utelukker den form for kontakt som er beskrevet som eksempler på arbeidsformene som er plassert oppe og til venstre. De arbeidsformene som er plassert oppe og til venstre, vil imidlertid utelukke de eksemplene som er plassert nedenfor og til høyre. I en kommune som er karakterisert av arbeidsdeling og at Aetat kommer sent inn, vil det derfor ikke forekomme samarbeidsmøter med mulighet for å diskutere enkeltsaker. En kommune som har slike samarbeidsmøter, vil imidlertid samtidig kunne ha alle de andre eksemplene på samarbeid. Hvis det ikke ved siden av det parallelle samarbeidet samtidig er en viss arbeidsdeling mellom etatene, er det vel faktisk slik at de gjør det samme, og dermed burde kunne slås sammen.

Det betyr ikke nødvendigvis at parallelle samarbeidsformer og tidlig deltakelse fra Aetat alltid er å foretrekke framfor andre samarbeidsformer. Fordelen med denne formen for samarbeid er at man kan trekke på kompetansen i begge etater over et lengre tidsrom, samt at tidlig deltakelse fra Aetat kan bidra til å holde fokuseringen på arbeidslivet som kommunale flyktningarbeidere ikke alltid har like present. Ulempen er selvsagt at det er tidkrevende. Det kan igjen gå ut over de spesialiserte arbeidsoppgavene. Hvis Aetat skal bruke mye tid på å involvere seg i kartlegging og handlingsplaner, kan dette for eksempel gå ut over satsing på næringslivskontakt og formidling. Hvorvidt denne ekstra tiden er verdt innsatsen, vil etter vår oppfatning først og fremst avhenge av resultatene. Blir kvaliteten på kvalifiseringsarbeidet bedre, og kommer deltakerne raskere ut i jobb eller ordinær utdanning? Vi har svært begrensede muligheter til å svare på det innenfor rammene for denne undersøkelsen,

Tabell 2.1 En typologi for samarbeidsformer mellom Aetat og den kommunale flyktning-tjenesten.

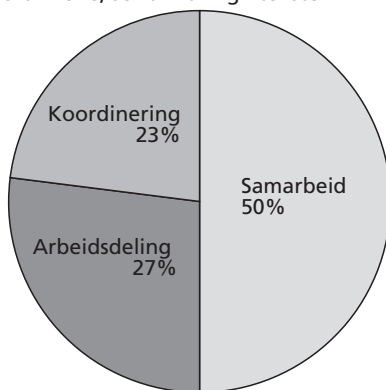
	Arbeidsdeling	Koordinering	Parallelle samarbeidsformer
Aetat sent inne	<b>A</b> Utforming og underskriving av samarbeidsavtale. Lite kontakt etter at samarbeidsavtalen er underskrevet.	<b>B</b> Oversending av skriftlig dokumentasjon fra flyktningtjeneste til Aetat, f.eks. kopi av handlingsplaner. Aetat bygger videre på den skriftlige dokumentasjonen som er mottatt.	<b>C</b> Trekantsamtaler når deltaker er formidlingsklar. Gjensidig informasjon om arbeidsformer og resultater. Adhockontakt om enkeltsaker, ofte på telefon.
Aetat tidlig inne	<b>D</b> Aetat informerer om sitt tilbud til deltakere og/eller ansatte i kommunen før deltakerne er formidlingsklare.	<b>E</b> Flyktningtjenesten informerer om antall deltakere, melder inn behov om kurs og tiltak, Aetat forsøker å legge tilbudet til rette for framtidige behov.	<b>F</b> (Faste) samarbeidsmøter med mulighet til å diskutere enkeltsaker før deltaker er formidlingsklar.

og det er uansett litt for tidlig å gjennomføre en slik resultatevaluering. For en vurdering av kvaliteten på kvalifiseringsarbeidet henvises for øvrig til kapittel 4.

Enkelte forhold må ligge til rette for at samarbeid av type F skal kunne gjennomføres. Det vil neppe være tilstrekkelig å vedta denne type samarbeid ovenfra. For at de samarbeidende partene skal kunne hente ut kompetansen hos hverandre, må denne kompetansen være kjent og anerkjent. Anerkjennelse av hverandres kompetanse er viktig for å skape gjensidig interesse for samarbeidet. En slik gjensidig respekt foreligger ikke i alle kommuner. Før et samarbeid av type F kan etableres, vil det derfor måtte jobbes med etatenes kunnskap om og innstilling til hverandre. Dessuten må det være en kompetansespesialisering mellom etatene, slik at de har noe å tilføre hverandre.

Våre intervjuer med 150 kommuner og 92 tilhørende aetatskontorer gir ikke tilstrekkelig informasjon til å skille mellom kommuner der Aetat er tidlig inne og kommuner der Aetat er sent inne. Vi kan imidlertid i noen grad skille mellom de tre arbeidsformene i tabell 3. De kommunene som har svart at Aetat deltar i tverrfaglig team, og at de er helt eller delvis fornøyd med måten Aetat løser denne oppgaven på, har vi definert som kommuner med (parallelt) samarbeid. Kommuner der Aetat ikke deltar i tverrfaglig team, men som ifølge Aetat gir Aetat informasjon om den enkelte deltakers forutsetninger for å delta i det norske arbeidsmarkedet (og Aetat mener at denne informasjonen i stor eller i en viss grad er til nytte i Aetats arbeid), har vi definert som koordinerende. Kommuner som verken driver samarbeid eller koordinering, har vi plassert i kategorien «arbeidsdeling». Vi har ikke forholdt oss til hvorvidt det er en hensiktsmessig arbeidsdeling eller ikke. Med disse definisjonene plasserer halvparten av kommunene seg i kategorien «samarbeid», mens de resterende fordeler seg noenlunde likt på de andre to kategoriene, se figur 2.1.

Figur 2.1 Kommunenes fordeling på ulike samarbeidsformer med Aetat lokal. For en definisjon av de ulike samarbeidsformene, se forklaring i teksten. N =124



Samarbeidsformene i en og samme kommune kan nok variere noe fra saksbehandler til saksbehandler, og over tid. I noen kommuner sendes det for eksempel noen ganger skriftlig informasjon om deltakere til Aetat, men det er ikke etablert som en fast rutine.

De kvalitative intervjuene viste at det er stor variasjon i hvor tidlig Aetat kommer inn i introduksjonsprogrammene. Siden de kvalitative intervjuene omfatter kun åtte kommuner, er de ikke egnet til å si noe om omfanget av for eksempel langvarig parallelt samarbeid. Når kun to av de åtte kommunene hadde slikt samarbeid, gir det likevel grunnlag for å etablere en hypotese om at slikt samarbeid er nokså lite utbredt.

Et annet aspekt ved samarbeidsformer er den opplevde maktbalansen mellom samarbeidspartnerne. Som vi kommer tilbake til, er det stor lokal variasjon i fordelingen av beslutningsmyndighet mellom etatene. Det viser seg også å være en sammenheng mellom samarbeidsformer slik de er definert i figur 2.1, og maktfordeling etatene imellom: I de kommunene som vi har definert som samarbeidende, er det en høyere andel både i flykningtjenesten og hos Aetat som vurderer beslutningsmyndigheten til å være nokså jevnt fordelt:

Tabell 2.2 Prosent som mener Aetat og flykningtjeneste har *like stor* innflytelse over beslutningen om deltakeren er formidlingsklar, etter samarbeidsform.

	Flykningtjenesten	Aetat lokal
Arbeidsdeling	31	44
Koordinering	33	65
Samarbeid	55	63

## 2.2 Hvilke arbeidsoppgaver utfører Aetat?

Vi har spurt både den kommunale flyktningtjenesten og Aetat lokal-kontorene om hvilke oppgaver Aetat utfører i forbindelse med introduksjonsordningen. Resultatene framkommer i tabell 2.3.

Aetat lokal vurderer selv at de i stor grad utfører de arbeidsoppgavene vi har spesifisert. For hver av de konkrete arbeidsoppgavene svarer over 80 prosent av Aetat lokal at de utfører oppgaven. De kommunale flyktningtjenestene har imidlertid en annen oppfatning: Bare en tredel av kommunene svarer at Aetat lokal utfører sentrale arbeidsoppgaver som å finne praksisplasser og følge opp deltakere på praksisplass, og enda færre av kommunene opplever at Aetat følger opp arbeidsgivere som har deltakere i praksisplass.

Dette er et viktig funn, blant annet fordi et slikt sprik i virkelighetsforståelse med stor sannsynlighet har betydning for etatenes vurdering av behov for endring av dagens praksis: Ut fra disse svarene har Aetat god grunn til å være fornøyd med egen innsats, mens de kommunale flyktningtjenestene ikke nødvendigvis er like fornøyd med den samme innsatsen.

Som nevnt i avsnitt 1.2, har vi intervjuet de tilhørende aetatskontorene til de 150 kommunale flyktningtjenestene som er med i undersøkelsen. Med andre ord er det ikke slik at det er lokale variasjoner som ligger til grunn for forskjellene vi finner. Aetats innsats vurderes gjennomgående som mer omfattende av Aetat selv enn av kommunene. Det eneste kommunene og Aetat ser ut til å ha sammenfallende oppfatninger om, er om hvorvidt det foreligger en skriftlig samarbeidsavtale eller ikke.

Det er mange mulige forklaringer på at kommunene og Aetat vurderer Aetats innsats ulikt. På bakgrunn av øvrige funn i evalueringen tror vi at en viktig forklaring

Tabell 2.3: Prosent av hhv. Aetat lokal og kommunale flyktningtjenester som vurderer at Aetat utfører ulike arbeidsoppgaver.

	Kommunenes vurdering av hva Aetat gjør	Aetats vurdering av hva Aetat gjør
Gir informasjon til deltakere	43 %	92 %
Deltar i tverrfaglige team	59 %	86 %
Finner praksisplasser	35 %	80 %
Følger opp deltakere på praksisplass	33 %	83 %
Følger opp arbeidsgivere som har deltakere på praksisplass	22 %	87 %
Annen type opplæring	69 %	90 %
Har samarbeidsavtale	67 %	72 %
N	150	119



er at Aetat foreløpig er involvert i kvalifiseringsløpene til nokså få av deltakerne. Dette har sammenheng med at introduksjonsordningen er ny, men også med at Aetat – som vi skal se senere – fortsatt i mange tilfeller kommer nokså sent inn i den enkelte kvalifiseringsløp. Aetat svarer dermed på grunnlag av hva de gjør overfor – de få – deltakerne de har involvert seg overfor, eventuelt også på grunnlag av hva de har tenkt å gjøre når deltakerne kommer så langt som til dem. Kommunene på sin side svarer på grunnlag av en opplevelse av at Aetat vanligvis ikke utfører oppgavene. En annen mulighet er at den kommunale flyktningtjenesten ikke alltid er informert om den kontakten den enkelte deltaker har med Aetat, eller hvordan Aetat følger opp denne kontakten. Til sist kan det være ulike fortolkninger av hva det innebærer å for eksempel følge opp en deltaker som er i praksisplass. Ut fra det som har kommet fram i de kvalitative intervjuene, er det nærliggende å tro at kommunenes vurdering av hva som er oppfølging på praksisplass, er betydelig mer omfattende enn Aetats vurdering. Det Aetat definerer som oppfølging, vil derfor ikke nødvendigvis bli gjenkjent som det hos kommunene.

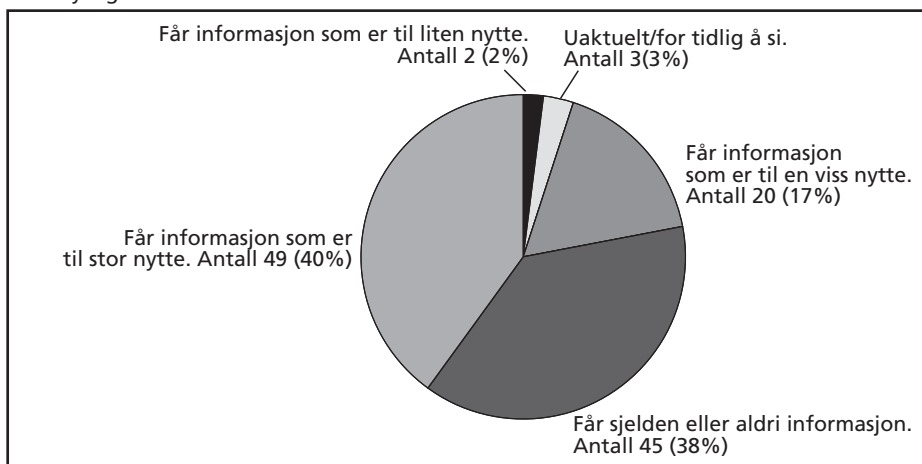
Uansett årsak gir det store spriket i oppfatningene om hva Aetat faktisk gjør, en indikasjon på at kommunikasjonen mellom Aetat og den kommunale flyktningtjenesten gjerne kunne ha vært bedre. En felles oppfatning om hva som faktisk gjøres, vil sannsynligvis gi et bedre grunnlag for det videre samarbeidet.

## **2.3 Hvilke arbeidsoppgaver har flyktningtjenesten overfor Aetat?**

Samarbeidet mellom den kommunale flyktningtjenesten og Aetat lokal er ofte preget av at det er flyktningtjenesten som etterspør tjenester fra Aetat: Kommunen ønsker at Aetat skal komme inn med sitt tilbud. Likevel er det også slik at Aetat i en del tilfeller etterspør mer deltakelse fra kommunenes side. Særlig etterspør Aetat informasjon om den enkelte deltaker, i form av kopi av kartleggingsskjema og handlingsplan. I en del tilfeller savner Aetat også oppdaterte lister over hvem som faktisk er aktive deltakere i introduksjonsprogram.

Seks av ti aetatskontorer svarer at de vanligvis får informasjon om samarbeidskommunenes planer om bosetting. Omtrent like mange svarer at de får informasjon om den enkelte deltakers forutsetninger for å delta i det norske arbeidsmarkedet. Det er med andre ord et klart flertall som får slik informasjon, men like fullt er det altså slik at fire av ti Aetat lokal *ikke* får denne informasjonen. Av dem som mottar informasjon, svarer 73 prosent at de har fått informasjonen gjennom deltakerens kontaktperson i kommunen, 58 prosent at informasjonen har tilflytt dem gjennom

Figur 2.2 Andel av Aetat lokal som får informasjon fra flyktningtjenesten om den enkelte deltakers forutsetninger for å delta i det norske arbeidsmarkedet, samt om informasjonen har vært nyttig. N =119.



deltakelse i tverrfaglige team, mens 26 prosent har fått slik informasjon gjennom innsyn i individuelle handlingsplaner. Dette tyder på at samarbeidet i stor grad foregår gjennom møter og telefonsamtaler, og at skriftlige kilder er mindre i bruk.

Av de aetatsinformantene som får informasjon om den enkelte deltakers forutsetninger, svarer nærmere 70 prosent at de i stor grad har nytte av informasjonen. Siden ikke alle Aetat lokal får slik informasjon, er det likevel bare fire av ti Aetat lokal som får informasjon om den enkelte deltaker, som de i stor grad har nytte av, jmfør figur 2.2.

## 2.4 Når kommer Aetat inn med sitt tilbud?

Det er store lokale variasjoner i på hvilket tidspunkt i den enkelte deltakers kvalifiseringsløp Aetat kommer inn. Det gjelder både tidspunktet for når Aetat tilbyr «ordinære» aetatstjenester som praksisplass og amokurs, og i hvilken grad Aetat er involvert i flyktningtjenestens arbeid før den enkelte deltaker er klar for arbeidspraksis/amokurs.

### a) Aetats involvering før deltakeren er klar for arbeidspraksis eller Aetats kurstilbud

Den mest vanlige arbeidsoppgaven Aetat har i introduksjonsprogrammet før den enkelte deltaker er klar for tiltak i regi av Aetat, er å gi informasjon om Aetats ulike

tilbud, enten til ansatte ved flyktningtjenesten eller også til deltakerne. Som vi så i tabell 2.1, vurderer kommunene Aetats informasjonsinnsats som klart mindre enn det Aetat selv gjør. En rimelig forklaring på dette kan være at kommunene svarte på om Aetat som en fast ordning kommer til flyktningtjenesten eller norskkurs for å informere, mens Aetat svarte på om de gir informasjon til de deltakerne som har oppsøkt Aetat. Hvis dette er en riktig fortolkning, er det altså under halvparten av kommunene hvor Aetat gir en generell informasjon til deltakerne om sitt tilbud på et tidlig tidspunkt i kvalifiseringsløpet.

Gjennom de kvalitative intervjuene framgikk det også at Aetat i enkelte kommuner er involvert i utforming av kvalifiseringsplaner. I disse kommunene var det et formalisert samarbeid med faste møter, der både flyktningtjenesten og Aetat kunne ta enkeltsaker opp til diskusjon. For eksempel kunne flyktningtjenesten ta opp en individuell kvalifiseringsplan som de hadde problemer med å få til, og få råd og innspill fra Aetat.

Flere av kommunene og Aetat lokal-kontorene rapporterer at vår undersøkelse kommer for tidlig, og at deltakerne foreløpig er kommet så kort at samarbeid mellom flyktningtjenesten og Aetat ikke er aktuelt. Dette tyder i seg selv på at Aetat ofte kommer inn i bildet nokså sent i kvalifiseringsløpet, og at Aetat i liten grad involveres i kartleggingssamtaler og utforming av handlingsplaner.

## **b) Når er en deltaker «formidlingsklar»?**

Begrepet «formidlingsklar» er uklart, og har gjennom lengre tid vært kilde til uenighet mellom Aetat lokal og den kommunale flyktningtjenesten. Flere, også innenfor Aetat, har tatt til orde for å unngå begrepet. Likevel brukes begrepet i rundskriv P-6/2003, under punktet om hva som er Aetats ansvar:

«Å delta i samarbeidet/teammøter rundt den enkelte deltaker som har kommet så langt i programmet av personen vurderes som formidlingsklar i forhold til arbeid eller veiledning/kvalifisering rettet mot arbeid. Hva det innebærer å være formidlingsklar, vurderes i hvert enkelt tilfelle. I en del tilfeller kan gjennomført modul 2 i grunnopplæringen eller tilsvarende være et aktuelt nivå før det vurderes å kombinere norskopplæringen med ulike arbeidsmarkedstiltak.»

Rundskrivet knytter altså Aetats ansvar opp til formidlingsklarhet, men unnlater eksplisitt å spesifisere kriterier for formidlingsklarhet, utover en antydning om at gjennomført modul 2 kan være et passende tidspunkt. Bakgrunnen for denne motstanden mot objektive kriterier er selsagt en erkjennelse av at den enkelte deltaker kan ha individuelle egenskaper som kan oppveie for manglende formelle norskerfardigheter, eller som tilsier at man i noen tilfeller bør vente lenger enn til gjennomført modul 2. Konsekvensen (av denne motstanden mot faste kriterier for

formidlingsklarhet) er likevel at rundskrivets bestemmelser om hva som skal være Aetats oppgave, i liten grad er egnet til å løse de tradisjonelle uenighetene mellom flyktningtjeneste og Aetat om når Aetat bør komme på banen. Stridens kjerne har vært ulikheter i vurderingen av hvor mye norsk man egentlig må kunne for å være aktuell for opplæring i regi av Aetat. Norskopplæring er i hovedsak et kommunalt ansvar, og Aetat vegrer seg ofte mot å engasjere seg i enkelt deltakere før grunnleggende norskferdigheter er på plass. Her er det riktignok betydelig variasjon blant aetatskontorene, og det er rimelig å se dette i sammenheng med hvilket repertoar av kurs de enkelte Aetat lokal kan (og vil?) tilby.

Hvor lang tid det tar før deltakeren blir formidlingsklar, har selvsagt med utgangspunktet å gjøre (hvor mye språkferdigheter og utdanning brakte flyktningen med seg), og med kvaliteten på den kommunale kvalifiseringsinnsatsen. Men hva som vurderes som grunnleggende norskferdigheter, varierer åpenbart mellom kommune og Aetat, og også mellom ulike aetatskontorer. Tidspunktet for når Aetat kommer inn, avhenger dermed både av hvor lang tid flyktningen bruker på å tilegne seg grunnleggende norskferdigheter, og av Aetats (og flyktningtjenestens) vurdering av hvor gode norskferdigheter som kreves.

### Hvilke kriterier brukes?

I spørreundersøkelsen til kommunene og Aetat ble det kartlagt hvilke kriterier som brukes til å vurdere formidlingsklarhet. Svarene viser at det fortsatt er betydelige lokale variasjoner i hvilke kriterier som brukes, samt at det mange steder brukes flere enn ett kriterium. Det er også en viss forskjell på hvilke kriterier som anvendes i henholdsvis Aetat og av flyktningtjenesten. Både gjennomført modul 2 og en generell vurdering av deltakerens norskferdigheter brukes i vel halvparten av kommunene. Samtidig svarer 57 prosent av kommunene at deltakerens ønsker, motivasjon og personlige egnethet tillegges vekt. Siden respondentene her kunne krysse av på mer enn ett svaralternativ, er det litt vanskelig å vurdere hvilket kriterium som er viktigst. I noen tilfeller kan deltakerens motivasjon kanskje kompensere for at modul 2 ikke er gjennomført. I andre tilfeller kan motivasjon og egnethet være et krav som Aetat stiller *i tillegg* til at modul 2 skal være gjennomført.

Tabell 2.4 Prosent av hhv. den kommunale flyktningtjenesten og Aetat lokal som anvender spesifiserte kriterier for å vurdere om deltakerne er formidlingsklare.

	Flyktningtjenesten	Aetat
Gjennomført modul 2	52	44
En generell vurdering av deltakerens norskferdigheter	51	77
Bestått Aetat/Aetat intros egen test, IFF-testen	18	43
Deltakerens motivasjon, ønske, personlig egnethet	57	77

Vi hadde også et åpent svaralternativ da vi intervjuet kommunene, og der framgår det at enkelte Aetat lokal stiller krav om både modul 3 og modul 4, eventuelt «gjennomført introduksjonsprogram» før de regner deltakerne som formidlingsklare. Én kommune svarer at Aetat kun krever gjennomført modul 1.

### Opplevd innflytelse over vurderingen

Flertallet av de kommunale flyktningtjenestene og Aetat lokal opplever at de selv har betydelig innflytelse over beslutningen om når deltakerne er klare for arbeidspraksis. De tillegger også hverandre betydelig innflytelse. Også lærer ved voksenopplæringen og deltakeren selv har ifølge både flyktningtjenesten og Aetat betydelig innflytelse over beslutningen.

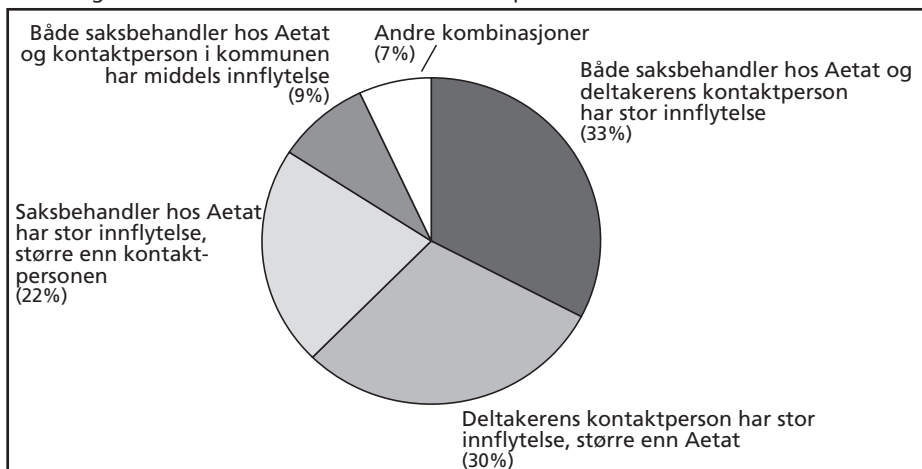
Spørsmålet til flyktningtjeneste og Aetat hadde svaralternativene «stor innflytelse», «middels innflytelse», «liten innflytelse», «ingen innflytelse» og «ikke sikker». Hos både Aetat og kommunene var det mange som tilla både flyktningtjenesten og Aetat stor innflytelse, noen som tilla begge «middels innflytelse», jf. figur 2.3 og 2.4 ( neste side). Det at begge etater har «stor innflytelse» behøver ikke nødvendigvis å bety at de har akkurat like mye innflytelse, men det antyder i hvert fall at maktbalansen ikke er veldig skjev. Samtidig opplever noen både innenfor kommunene og Aetat at den ene etaten har mer innflytelse enn den andre: 30 prosent av de kommunale flyktningtjenestene mente at de selv hadde mer innflytelse enn Aetat, mens 22 prosent mente at Aetat hadde størst innflytelse. Blant Aetat lokal svarte 23 prosent at de selv har større innflytelse enn deltakerens kontaktperson ved flyktningtjenesten, mens 15 prosent mente at det er kontaktpersonen som har størst innflytelse.

Det mest overraskende er kanskje at det er såpass mange som mener at deltakerens kontaktperson har større innflytelse over beslutningen om når deltakeren er klar for arbeidspraksis enn det Aetat lokal har. Arbeidspraksis er tross alt et tiltak i regi av Aetat. Riktignok spriker svarene fra kommunene og Aetat noe også her; vurderingen av kontaktpersonens innflytelse er klart sterkere hos flyktningtjenesten enn i Aetat. Det kan være mange forklaringer på dette, utover at noen kan være tilbøyelige

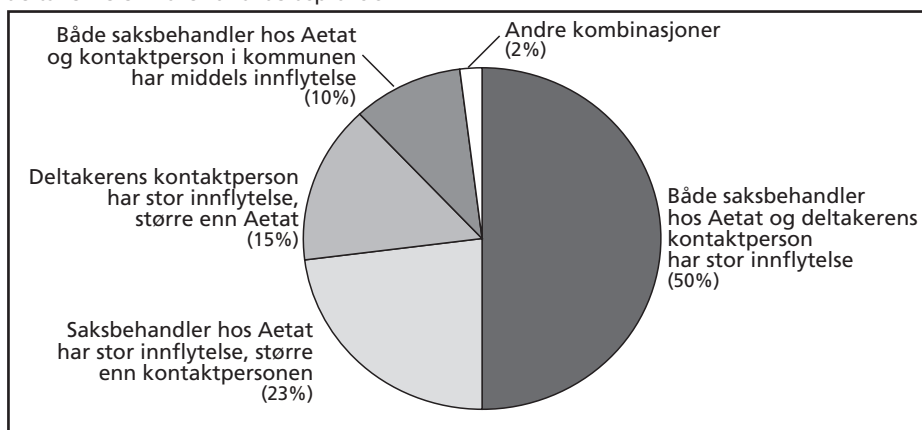
Tabell 2.5 Prosent av hhv. de kommunale flyktningtjenestene og Aetat lokal som tillegger ulike deltakere i vurderingen av når deltakerne er formidlingsklare, stor innflytelse på beslutningen.

	Flyktningtjenesten	Aetat
Saksbehandler hos Aetat	55	72
Kontaktperson på flyktningtjenesten	63	65
Helsesøster	7	3
Lærer	49	30
Deltaker	56	50

Figur 2.3 Den kommunale flykningtjenestens vurdering av egen og Aetat's innflytelse over vurderingen av når deltakerne er klare for arbeidspraksis.



Figur 2.4: Aetat's vurdering av egen og den kommunale flykningtjenestens innflytelse på når deltakerne er klare for arbeidspraksis.



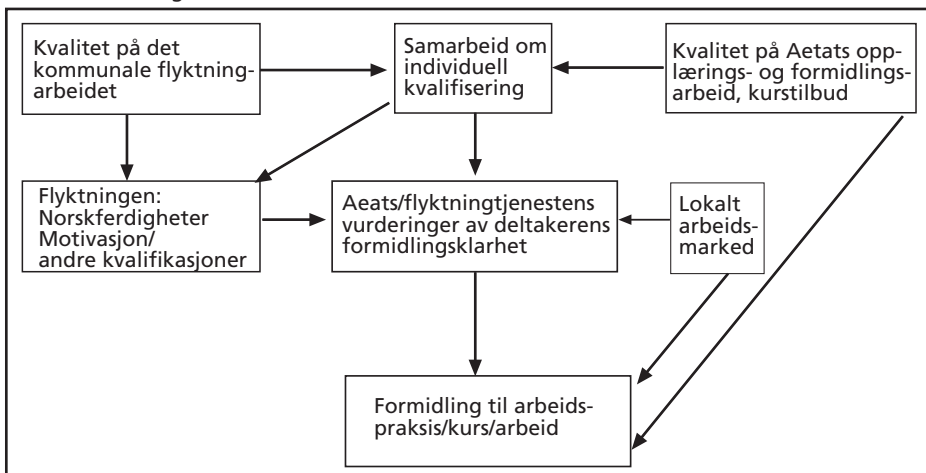
til å overdrive sin egen betydning. For eksempel kan det være leder ved flykningkontoret som har svart på undersøkelsen, og at disse har en overdreven tro på sine kontaktpersoners innflytelse. Noen kan også ha misforstått spørsmålet og svart på hvem som har innflytelse over når flykningtjenesten mener deltakerne er formidlingsklare. Uansett er det også 15 prosent av aetatskontorene som svarer at deltakerens kontaktperson har størst innflytelse. Det viste seg også i de kvalitative intervjuene at enkelte Aetat lokal har delegert til kommunen å vurdere når deltakerne er formidlingsklare. Både de kvantitative og de kvalitative dataene viser altså at det er store lokale variasjoner når det gjelder hvordan beslutningsmyndigheten er fordelt mellom etatene.

Vurderingen av hvem som er formidlingsklar, kompliseres også av at hvem som er formidlingsklar til Aetats tilbud, også avhenger av Aetats tilbud. Noen steder har Aetat jobbsøkerkurs spesielt tilrettelagt for innvandrere, og/eller amokurs med integrert norskopplæring. Andre steder opplever Aetat at mange av de deltakerne som blir henvist til dem etter to års kommunal kvalifisering, ikke passer inn i noen av de tiltakene Aetat kan tilby. Noen aetatskontorer skiller mellom å være klar for å formidles til praksisplass/kurs og det å være klar for å formidles til arbeid. Den endelige testen på om en person er formidlingsklar til arbeid, er selvsagt om det faktisk er mulig å finne en jobb til vedkommende. Dette vil igjen avhenge av det lokale arbeidsmarkedet, og i noen grad også kvaliteten på opplæringsaktiviteten og formidlingsarbeidet i Aetat. Tidligere evalueringer understreker betydningen av målrettet relasjonsbygging mot næringslivet for å bygge opp en «bank» av praksisplasser (Djuve og Pettersen, 1997). Samtidig er det store lokale forskjeller i hvor lett det er å finne slike arbeidsgivere.

Vurderingen av hvem som er formidlingsklar, vil selvsagt også avhenge av hvor godt de som skal vurdere formidlingsklarheten, kjenner den enkelte flyktning. God informasjonsflyt mellom den kommunale flyktningtjenesten og Aetat lokal samt tidlig involvering fra Aetats side må forventes å bedre grunnlaget for vurderingene.

Sammenhengene mellom den enkelte flyktnings kvalifikasjoner, lokalt arbeidsmarked og aktivitet i henholdsvis kommunal flyktningtjeneste og Aetat og formidling til kurs og arbeid er med andre ord nokså komplekse. I figur 2.5 har vi forsøkt å illustrere hvordan de ulike forholdene påvirker vurdering av formidlingsklarhet og formidling til kurs og arbeid.

Figur 2.5: Teoretisk modell over faktorer som påvirker vurdering av formidlingsklarhet og faktisk formidling.



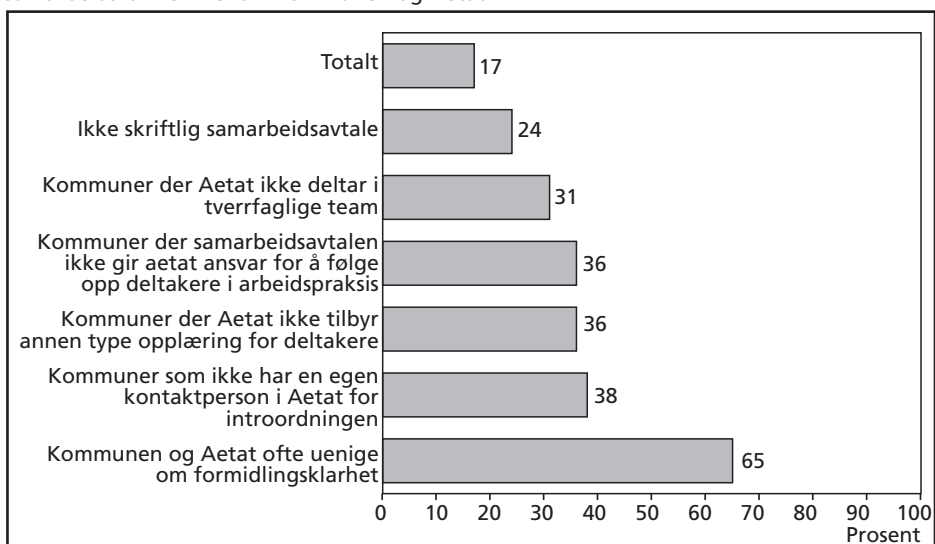
Aetat's innsats før den enkelte deltaker blir vurdert som formidlingsklar, kan også påvirke lengden på kvalifiseringsløpet: Kommuner som har erfaring med samarbeid med Aetat om den enkelte deltaker også før vedkommende er formidlingsklar, fremhever at dette samarbeidet bidrar til å holde et jobbfokus, og dermed kan være med på både å korte ned kvalifiseringsperioden og bedre måloppnåelsen i forhold til overgang til arbeid.

## 2.5 Hvor fornøyde er samarbeidspartnerne med samarbeidet?

En skulle kanskje tro at de store ulikhetene i oppfatninger omkring hva Aetat faktisk gjør, ville føre til samarbeidsproblemer og misnøye. Likevel er det faktisk slik at et stort flertall av både kommuner og Aetat lokal-kontorer totalt sett er godt fornøyd med samarbeidet: 75 prosent av kommunene vurderer samarbeidet med Aetat som godt eller svært godt, og 94 prosent av Aetat lokal vurderer samarbeidet med kommunene som godt eller svært godt.

17 prosent av kommunene oppgir at de er misfornøyd med samarbeidet med Aetat. Uenighet om når deltakerne er formidlingsklare, peker seg ut som en hovedkilde til misnøye: Blant de kommunene som svarer at de ofte er uenige med Aetat om formidlingsklarhet, er hele 65 prosent misfornøyd med samarbeidet med Aetat.

Figur 2.6: Prosent av kommunene som er misfornøyd med samarbeidet med Aetat, etter samarbeidsformer mellom kommunen og Aetat.





Tabell 2.6 Prosent av kommunene som oppgir at Aetat utfører ulike oppgaver, samt prosent av de kommunene som svarer at Aetat utfører oppgaven, som er misfornøyd med hvordan oppgaven utføres.

	Prosent av kommunene som oppgir at Aetat utfører oppgaven*	Prosent av kommunene som svarer at Aetat utfører oppgaven, som er helt eller delvis misfornøyd med hvordan den utføres**
Gir direkte informasjon til deltakerne	51	53
Deltar i tverrfaglige team	67	45
Finner arbeidspraksisplasser	42	50
Følger opp deltakere i arbeidspraksis	45	50
Følger opp arbeidsgivere med deltakere i arbeidspraksis	35	39
Tilbyr annen type opplæring	81	50

\* I en del tilfeller har IO oppgitt at spørsmålet ikke er aktuelt eller at de ikke vet – prosenteringen er gjort med utgangspunkt i dem som har svart enten at Aetat utfører nevnte oppgave overfor deltakere i introduksjonsordningen, eller ikke.

\*\* Ikke sikker er beholdt under prosenteringen

Misnøyen er også klart større i kommuner der samarbeidsavtalen ikke gir Aetat ansvar for å følge opp deltakere i arbeidspraksis, og i kommuner som ikke har en egen kontaktperson i Aetat for introduksjonsordningen.

Selv om den samlede vurderingen av samarbeidet er positiv, er misnøyen med hvordan Aetat utfører de enkelte arbeidsoppgavene, nokså utbredt: Halvparten av kommunene som oppgir at Aetat gir informasjon direkte til deltakerne, deltar i tverrfaglige team, finner arbeidspraksisplasser, følger opp deltakere i praksis og/eller tilbyr annen opplæring er misfornøyd med måten Aetat utfører oppgaven(e) på.

Godt under en firedel av kommunene svarer både at deltakerne får direkte informasjon fra Aetat, og er fornøyd med den informasjonen som gis. Enda færre får og er fornøyd med Aetats tilbud når det gjelder å finne arbeidspraksisplasser, samt når det gjelder oppfølging av deltakere og arbeidsgivere i forbindelse med slik praksis.

Disse funnene er kanskje noe overraskende tatt i betraktning at flertallet av de kommunale flyktningtjenestene er fornøyd med samarbeidet med Aetat generelt. Informasjon, tverrfaglig team og praksisplass er tross alt Aetats kjerneoppgaver innenfor introduksjonsprogrammet. Når samarbeidet generelt likevel vurderes som godt, tror vi det har flere årsaker.

1. For det første vurderes samarbeidet gjerne i relasjon til hvordan situasjonen var tidligere. Selv om det fortsatt gjenstår mye før alle elementene i samarbeidet er på plass, opplever mange av flyktningkontorene at relasjonen til Aetat har blitt tettere og bedre etter at introduksjonsprogrammet kom i gang.

2. For det andre legger mange de personlige relasjonene med ansatte på Aetat til grunn for den generelle vurderingen av samarbeidsklima. Misnøyen med samarbeidet er som vi så i figur 2.6, blant annet knyttet til ikke å ha en fast kontaktperson i Aetat. En fast kontaktperson i Aetat som er tilgjengelig og forekommende, er viktig for mange kontaktpersoners/flyktningkontorlederens vurdering av samarbeidsklimaet, og flyktningkontoret har dessuten ofte forståelse for ressursmangel hos Aetat. Det generelle samarbeidet vurderes dermed i mange tilfeller som godt til tross for at de konkrete tilbudene Aetat skulle ha kommet med til deltakerne, mangler eller er mangelfulle.
3. Gjennom de kvalitative intervjuene fant vi dessuten at det ikke nødvendigvis er en sterk sammenheng mellom hvilke arbeidsoppgaver Aetat har, og hvor fornøyde kommunene er. Den store variasjonen i på hvilket tidspunkt Aetat kommer inn i introduksjonsarbeidet, er ikke nødvendigvis noe samarbeidsproblem, det kan også være enighet mellom flyktningtjenesten og Aetat om at Aetat ikke skal ha noen rolle før deltakerne er klare for formidling til arbeid, eventuelt deltakelse i ordinære amokurs. I andre tilfeller føler Aetat seg tilsidesatt, og gir uttrykk for at jobbfokuset lider under at Aetat kommer for sent inn. Og, kanskje mer vanlig, i en del tilfeller er frustrasjonen i den kommunale flyktningtjenesten stor over at Aetat ikke deltar i utforming av handlingsplaner og mangler aktuelle tilbud til deltakerne.
4. En siste forklaring på at samarbeidet vurderes som godt på tross av manglende konkrete tilbud, er at flertallet av deltakerne mange steder har kommet for kort i sine kvalifiseringsløp til at Aetats tilbud vurderes som særlig relevante, og at flyktningtjenesten foreløpig synes de har god tid. Det kan tenkes at vurderingene av samarbeidets kvalitet endres etter hvert som intensjonen om samarbeid skal omsettes i praksis for stadig flere deltakere.

## 2.6 Oppsummering og konklusjon

Rundskriv P-6/2003 om samarbeid mellom kommunene og Aetat lokal om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere gir kommunene ansvaret for å etablere og samordne arbeidet, og understreker at Aetat skal ha en sentral rolle i utarbeidelse og gjennomføring av introduksjonsprogram. Rundskrivet peker på en del arbeidsoppgaver hver av etatene skal ha og pålegger de enkelte kommunene og Aetat lokal å inngå skriftlige samarbeidsavtaler. Etatene er altså pålagt å samarbeide, men det er langt på vei opp til den enkelte kommune og Aetat lokal å bli enige om *hvordan* det skal samarbeides.

I beskrivelsen av hvordan de kommunale flyktningstjenestene og Aetat har organisert sitt arbeid, har vi skilt mellom samarbeid, koordinering og arbeidsdeling. Omtrent halvparten av kommunene og Aetat lokal har en arbeidsform som kan klassifiseres som samarbeid i betydningen at de trekker på kompetanse og ressurser i begge etater overfor samme deltaker samtidig. Blant disse kommunene er det stor variasjon i over hvor lang tid samarbeidet pågår: Noen har et langsiktig samarbeid der Aetat lokal er inne på et tidlig tidspunkt i utformingen av de individuelle planene. Andre har en enkeltstående trekantsamtale i forbindelse med at deltakeren «overføres» fra flyktningstjenesten til Aetat.

Et stort flertall av både kommunale flyktningstjenester og Aetat lokal sier seg fornøyd med det generelle samarbeidet om ordningen. Når det gjelder de konkrete arbeidsoppgavene henholdsvis flyktningstjeneste og Aetat lokal skal utføre, er det betydelig misnøye med både i hvilken grad oppgavene utføres og på hvilken måte arbeidet utføres. Bare fire av ti Aetat lokal får informasjon fra den kommunale flyktningstjenesten som de mener er til stor nytte i Aetat lokals arbeid. Bare en tredel av kommunene opplever at Aetat lokal utfører sentrale oppgaver som å finne praksisplasser til deltakerne og følge opp deltakere på praksisplass.

Aetat lokal selv har en helt annen vurdering av i hvilken grad de utfører disse og andre oppgaver: Over 80 prosent av Aetat lokal mener at de finner praksisplasser og følger opp deltakerne på praksisplass. Det store spriket indikerer (blant annet) mangelfull kommunikasjon mellom flyktningstjenesten og Aetat lokal.

Aetat lokal ser i liten grad ut til å være involvert i den enkelte deltaker før vedkommende vurderes å være klar for arbeidspraksis eller andre tilbud i regi av Aetat. Dette har i mange tilfeller med Aetats egne prioriteringer å gjøre, men er også en konsekvens av manglende informasjon fra flyktningstjenesten til Aetat. Manglende oversending av individuelle planer, eventuelt samarbeidsmøter der disse diskuteres, avskjærer Aetat fra å involvere seg på et tidlig tidspunkt.

63 prosent av de kommunale flyktningstjenestene mener at de selv har stor innflytelse over vurderingen av når en deltaker er klar for arbeidspraksis og andre tilbud i regi av Aetat. Likevel er uenighet mellom etatene om når en deltaker er klar for slike tiltak, en hovedkilde til samarbeidsproblemer (eller vice versa): Mens bare 17 prosent av kommunene totalt svarer at de er generelt misfornøyd med samarbeidet med Aetat, er hele 65 prosent av kommuner som ofte er uenige med Aetat om formidlingsklarhet, misfornøyd med det generelle samarbeidet.

Et sentralt spørsmål i denne type evaluering er selvsagt å vurdere om de eksisterende samarbeidsformene er i overensstemmelse med påleggene i rundskrivet. Siden rundskrivet er lite detaljert i beskrivelsen av hvordan det skal samarbeides mellom kommunene og Aetat lokal, er det imidlertid lite aktuelt å peke ut eksempler på samarbeidsformer som er i strid med påleggene i rundskrivet – med unntak av

manglende skriftlig samarbeidsavtale (samarbeidsavtalene er tema for neste kapittel). Rundskrivet er mer konkret når det gjelder *arbeidsdelingen* mellom etatene, og her er det klare indikasjoner på at de samarbeidende partene mange steder har et stykke igjen før de oppfyller påleggene i rundskrivet. For kommunenes del er dette særlig knyttet til utforming av skriftlige handlingsplaner og formidling av disse til Aetat lokal. Når det gjelder Aetat lokal, er mange av arbeidsoppgavene som er beskrevet i rundskrivet, knyttet til deltakere som er vurdert klare for arbeidspraksis eller andre kvalifiserende eller avklarende tiltak i regi av Aetat. Kombinasjonen av at mange deltakere foreløpig har kommet nokså kort i sine kvalifiseringsløp og at Aetat lokal og de kommunale flyktningtjenestene fortsatt har noe ulike vurderinger av når deltakerne er klare for Aetats tiltak, gjør at mange Aetat lokal foreløpig har nokså få deltakere som aktive brukere. Som vi skal se i senere kapitler, er ressursmangel hos Aetat også en viktig forklaring på dette.

Det er ikke innlysende hvordan rundskrivets formulering om at Aetat skal ha en viktig rolle i «utforming og gjennomføring» av introduksjonsprogram skal tolkes, men det er nærliggende å anta at intensjonen er at Aetat skal bidra med sin kompetanse både generelt og i enkeltsaker også før deltakerne er aktuelle for arbeidspraksis og andre tilbud i regi av Aetat. Så langt virker det som Aetat lokal de fleste steder har en nokså begrenset rolle i utforming og gjennomføring av introduksjonsprogrammet. Likevel er som nevnt både flyktningtjenesten og Aetat lokal i stor grad fornøyd med det generelle samarbeidet. Dette kan ha sammenheng med at det ikke er noe stort ønske om et tettere samarbeid, men den positive vurderingen er trolig også et resultat av at samarbeidet – til tross for sine begrensninger – vurderes som klart bedre etter at lov og rundskriv kom på plass. Dette skal vi komme tilbake til i neste kapittel, der de skriftlige samarbeidsavtalene er tema.

### 3 Lov og rundskrivs betydning for samarbeidet

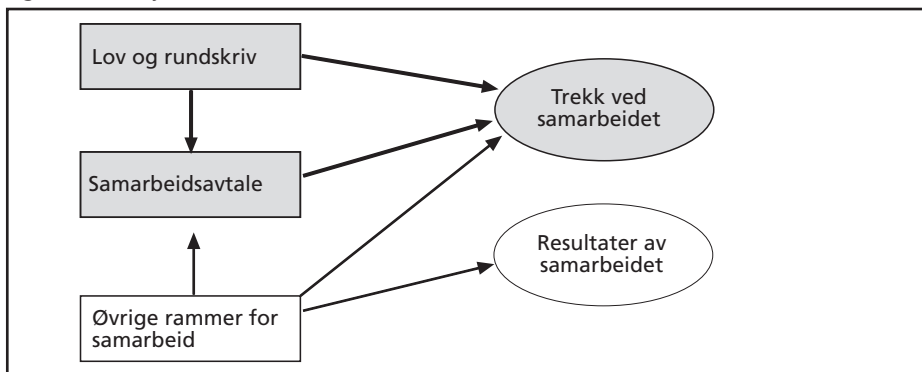
Forrige kapittel tok utgangspunkt i rundskriv P-6/2003 og beskrev hva kommune og Aetat samarbeider om, på hvilken måte, og hvordan samarbeidet ser ut i kommuner der samarbeidet vurderes som henholdsvis godt eller dårlig. I hvilken grad samarbeidet mellom Aetat og kommune er *i samsvar med* retningslinjene i lov og rundskriv, er imidlertid et annet spørsmål enn i hvilken grad lov og rundskriv *har påvirket* samarbeidet mellom Aetat og kommune.

Lov og rundskriv legger til grunn en relativt sterk grad av styringsoptimisme med hensyn til mulighetene til å regulere samarbeid mellom statlige og kommunale etater gjennom skriftlige samarbeidsavtaler. I dette kapitlet er utgangspunktet fortsatt lov og rundskriv, men nå skal søkelyset rettes mer konkret mot etableringen av samarbeidsavtaler og i hvilken grad avtalene og deres varierende innhold ser ut til å påvirke, eller styre, det faktiske samarbeidet mellom etatene.

Kapittel 2 illustrerte at det fortsatt finnes store variasjoner mellom kommunene i hva samarbeidet mellom Aetat og flyktningtjeneste inneholder og hvordan det er organisert. Det er imidlertid ikke gitt at årsaken til disse variasjonene er å finne i de statlige styringsredskapene, eller at effekten av dem vil være like sterk – eller svak – i alle kommuner. Norske kommuner har svært ulik erfaring, både med å bosette flyktninger og mer spesielt, med å tilby et introduksjonsprogram i tråd med retningslinjene i loven. I noen kommuner vil derfor erfaringene knyttet til samarbeidet med Aetat være begrenset fordi få flyktninger foreløpig har hatt behov for Aetats tilbud. Da rundskrivet om samarbeid mellom kommunene og Aetat ble distribuert i 2003, stilte dermed kommunene (og Aetat lokal) med vidt forskjellige utgangspunkt fra kommune til kommune. Noen steder var samarbeidsformene allerede i tråd med rundskrivet. I andre kommuner var samarbeidet etablert og velfungerende, men mindre formalisert enn det rundskrivet legger opp til. Og selvsagt, det fantes også kommuner der kontakten mellom flyktningtjenesten og Aetat lokal var minimal, og samarbeidsklimaet kjølig. Potensialet for endring var sannsynligvis størst for kommuner og aetatskontorer som befant seg et sted mellom ytterpunktene: Kommuner som ikke hadde alle formelle samarbeidsrutiner på plass, men som hadde gode relasjoner og gjensidig respekt for hverandres kompetanse.

Kommunenes ulike utgangspunkt vil drøftes noe nærmere i kapittel 4, men er en viktig del av den rammen funnene skal tolkes på bakgrunn av når vi i dette kapitlet retter søkelyset mot hva introduksjonsloven og rundskriv P-6/2003 har betydd for samarbeidets organisering. Analysemodellen illustrerer hvilke tema som skal behandles.

Figur 3.1: Analysemodell



### 3.1 Lov og rundskriv

Hvilken betydning har lov og rundskriv hatt for utformingen av og innholdet i samarbeidet mellom Aetat og kommune om introduksjonsordningen? Spørsmålet stod sentralt under de åtte kommunebesøkene både i flyktningtjenesten og i Aetat lokal. Her vil søkelyset først og fremst rettes mot hvordan lov og rundskriv har preget samarbeidets innhold gjennom de føringer disse dokumentene legger på *samarbeidsavtalen*. Som kapitlet vil vise, hadde imidlertid ikke alle kommuner en skriftlig samarbeidsavtale på intervjuutidspunktet. Det betyr likevel ikke at innholdet i lov og rundskriv ikke har påvirket samarbeidet mellom flyktningtjeneste og Aetat lokal. Som analysemodellen illustrerer, forventer vi at lov og rundskriv påvirker trekk ved samarbeidet både indirekte via de føringer de legger på samarbeidsavtalene og direkte, for eksempel gjennom den økte oppmerksomhet lovregulering av en oppgave kan gi innenfor de respektive etatsledelser.

## **Lovregulering – en katalysator**

En sentral tilbakemelding fra den kvalitative delen av studien er at lov og rundskriv har virket som en katalysator for samarbeid, snarere enn som en fasit for hvordan samarbeidet skulle gjennomføres og hvilke arbeidsoppgaver som skulle ligge hvor. Spesielt i kommuner som ikke allerede hadde et samarbeid med Aetat på plass, hadde loven og rundskrivet en viktig rolle i oppstarten av samarbeidet. Som en konsekvens av introduksjonsloven og kravet om å etablere en skriftlig samarbeidsavtale fikk flyktingarbeidet generelt og behovet for et samarbeid med Aetat spesielt, større oppmerksomhet både i kommuner og i Aetat. Informanter fra begge etater trekker fram at rundskrivet representerte en anledning til å tematisere samarbeidsrelasjonen både internt i de to involverte etatene og etatene imellom. En slik virkning er spesielt tydelig i kommuner med begrenset erfaring med (og til da lav prioritering av) introduksjonsprogram, og i kommuner med et lite formalisert samarbeid med Aetat. Enkelte kommunale mellomledere beskriver hvordan loven og rundskrivet har gitt en anledning til å involvere også etatsledelsen mer direkte i flyktingarbeidet.

Både ledes og saksbehandleres kjennskap til introduksjonsloven og til rundskriv P-6/2003 var et tema i begge etater under de kvalitative intervjuene. I de åtte kommunene som er besøkt, var loven og rundskrivets innhold godt kjent på ledernivå, men i mer varierende grad blant saksbehandlerne. I kommuner med få ansatte i flyktingtjenesten hadde både leder og saksbehandler(e) god kjennskap til rundskrivets retningslinjer, noe som ikke fullt så ofte var tilfelle i kommuner med flere ansatte. Ett sted var det overordnede ansvaret for kontakt med Aetat lagt til en saksbehandler som de øvrige i flyktingtjenesten kunne ta kontakt med etter behov, i tillegg til den direkte kontakten de hadde med ulike saksbehandlere i Aetat.

## **Etablering av samarbeidsavtaler**

I desember 2004, tre måneder etter at introduksjonsloven trådte i kraft, manglet 28 prosent av utvalget – 42 kommuner – fortsatt skriftlig samarbeidsavtale med Aetat om introduksjonsordningen. I tillegg var sju kommunale informanter usikre på om en slik avtale fantes eller ikke. På tross av at loven og rundskrivet hadde vært kjent siden 2003, ble et stort flertall av avtalene inngått først i september 2004 – altså på samme tidspunkt som loven og kravet om en skriftlig samarbeidsavtale trådte i kraft. Først og fremst små kommuner med ustabil eller liten bosetting av flyktinger manglet på intervjuetidspunktet fortsatt samarbeidsavtale med Aetat. To årsaker kan være at små kommuner har mindre tradisjon for formalisert samarbeid enn store, og at kommuner med få og relativt nylig bosatte flyktinger har mindre behov for kontakt med Aetat eller sagt på en annen måte – at kontakten omfatter relativt få deltakere/flyktinger. For eksempel svarer samtlige fem kommuner med flere enn 30 deltakere klare for Aetats tilbud at de har en samarbeidsavtale, mot 60 prosent

av de kommunene der ingen av deltakerne er klare for Aetats tilbud. Grad av formalisering gjennom en skriftlig samarbeidsavtale (innen tre måneder etter av introduksjonsloven trådte i kraft) henger dermed sammen med kommunenes opplevde behov for kontakt med Aetat. Under kommunebesøkene og i en del av telefonintervjuene dukket det også opp eksempler på at arbeidet med å utforme en samarbeidsavtale var stoppet opp på grunn av uenighet, men dette gjaldt svært få kommuner. At samarbeidsavtalen ikke forelå på intervjutidspunktet, betyr heller ikke at lov og forskrift ikke har hatt noen konsekvenser for samarbeidet i de 49 kommunene det gjaldt. I mange av disse kommunene verserte det utkast til avtaler som ikke var underskrevet, men som likevel preget samarbeidet mellom etatene.

### **Samarbeidsavtalenes innhold**

Rundskriv P-6/2003 beskriver i punkt 3.1 i alt fem punkter om hva samarbeidsavtalen skal inneholde bestemmelser om:

- *Ansvar og forpliktelser i forhold til introduksjonsordningen* (nærmere beskrevet i rundskrivets punkt 2.1 og 2.2),
- oppfølging både på leder- og saksbehandlernivå,
- samarbeidsformer (f.eks. opprettelse av og deltakelse i tverrfaglige team),
- rutiner for informasjonsutveksling mellom Aetat og kommunen (Dette gjelder blant annet informasjon om kommunens planer for årlig bosetting av flyktninger i kommunen. Det bør også etableres meldingsrutiner til ev. andre samarbeidspartnere.) og
- regelmessig evaluering av samarbeidet og avtalen.

Rundskrivets innhold og formuleringer har preget samarbeidsavtalene i ulik grad. I kommunene vi besøkte fantes, noe forenklet, *to typer samarbeidsavtaler: den detaljerte og den kopierte*. De kopierte avtalene lå skriftlig svært tett opp til formuleringene i rundskriv P-6/2003 og utdypet i liten eller ingen grad de samarbeidsformene og den ansvarsfordeling som er nevnt der. Av en informant ble en slik avtale beskrevet på denne måten: «Den var et gjensidig uttrykk for gode intensjoner om samarbeid.» Informanten fortsetter: «Nå som vi har prøvd ut dette, er det blitt tydeligere hvilke revisjoner og presiseringer som må inn i avtalen for at den skal fungere i vår kommune.» I denne kommunen var de på intervjutidspunktet i gang med å formulere en langt mer detaljert avtale basert på erfaring om hvilke behov de to etatene hadde innenfor rammen lokale forhold ga. I en annen kommune forelå første utkast til samarbeidsavtale før rundskrivet, og var langt mer detaljert enn de retningslinjene rundskrivet senere ga. Her ble det også gjennomført revisjoner, men denne gangen

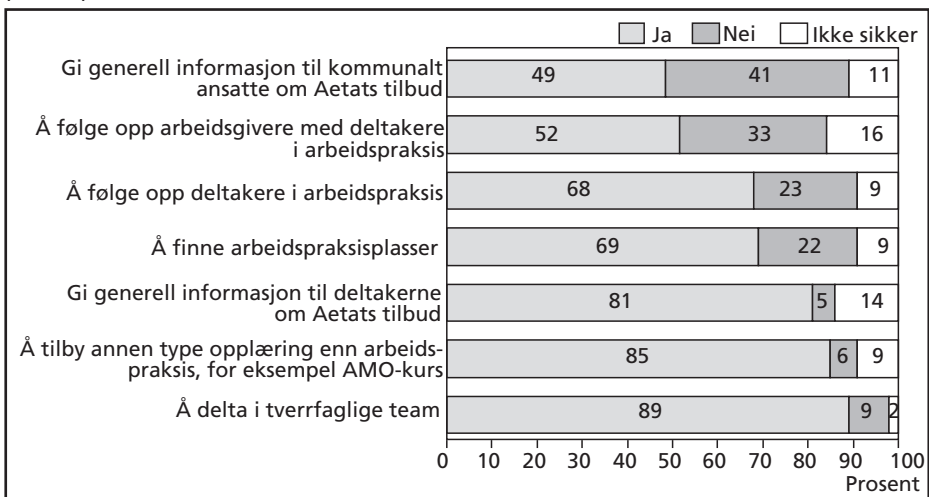


til fordel for et mindre ambisiøst samarbeidsopplegg mer i tråd med de ressursene som var tilgjengelige. I dag ligger avtaleteksten i den kommunen tett opp til hva vi har beskrevet som en kopierte avtale, mens selve samarbeidsrelasjonen også omfatter flere forhold.

I surveyen er de kommunale informantene spurt om hvilke av Aetats oppgaver i samarbeidet som er nedfelt i avtalen. Spørsmålene ble formulert med tanke på å fange opp de elementene rundskrivet krever at avtalen skal inneholde. Som figur 3.2 viser, er det Aetats rolle som deltaker i tverrfaglige team, som tilbyr av kurs og opplæring, samt oppgaven med å formidle generell informasjon om eget tilbud direkte til deltakerne i programmet som er nedfelt i flest samarbeidsavtaler. Nesten ni av ti avtaler inneholder en presisering av at Aetat skal delta i tverrfaglige team. Av de 101 avtalene som er omfattet av vår undersøkelse, er oppfølging av arbeidsgivere og generell informasjonsformidling til kommunalt ansatte de to elementene (av dem det ble stilt spørsmål om) som forekommer i færrest avtaler. En årsak kan være at dette er forhold som ikke er nevnt eksplisitt i rundskriv P-6/2003, noe som i så fall støtter inntrykket av at rundskrivets formuleringer ofte er gjentatt temmelig direkte i samarbeidsavtalene. Alternativt kan hele eller deler av årsaken ligge i at både oppfølging av arbeidsgivere og generell informasjonsvirksomhet overfor ansatte i kommunen oppfattes som mindre viktige eller mindre regelmessige oppgaver for Aetat og dermed prioriteres ned, også i samarbeidsavtalen. En tredje mulighet er at dette tvert imot oppfattes som oppgaver Aetat uansett skal ivareta og som det derfor ikke er behov for å regulere i en avtale.

Vi finner få systematiske variasjoner mellom kommunene i vårt materiale med hensyn til hvor mange eller hvilke av Aetats potensielle oppgaver som er regulert i

Figur 3.2: Hvilke av Aetats mulige arbeidsoppgaver er regulert i samarbeidsavtalen, i prosent. (N = 101)



samarbeidsavtalen. Det ser for eksempel ikke ut til at avtalen omfatter flere spesifiseringer av Aetats arbeidsoppgaver i de kommunene som har lang erfaring med introduksjonsprogrammets arbeidsmetoder eller som bosetter mange flyktninger. Data tyder imidlertid på at samarbeidsavtalenes innhold varierer noe mellom små og store kommuner (definert gjennom innbyggertall).<sup>2</sup> Av de 101 avtalene vi har informasjon om, er det en tendens til at samarbeidsavtaler i kommuner med flere enn 15 000 innbyggere – altså de største kommunene – er noe mer omfattende enn i mindre kommuner. Med unntak av at Aetat skal finne arbeidspraksisplasser, som ser ut til å være hyppigere nevnt i små kommuners samarbeidsavtaler, inneholder store kommuners samarbeidsavtaler oftere bestemmelser om de sju forholdene vi har målt. Variasjonen med hensyn til regulering av oppgaven med å finne arbeidspraksisplasser er interessant, og vil bli tatt opp på nytt under spørsmålet om avtalens implementering senere i kapitlet (punkt 3.2).

### **Bestemmelser om evaluering av samarbeidsavtalen**

Blant de 101 kommunene som hadde en avtale på intervjuetidspunktet, var bestemmelser om hvordan avtalen skulle evalueres, nedfelt i tre av fire av dem. De 14 avtalene vi har sett, illustrerer imidlertid at formuleringene varierer. I noen avtaler er tidspunktet for evalueringen tidfestet, enten i form av dato eller ved lengden på intervallene mellom hver evaluering. I andre kommuner skal evalueringen skje ved behov, altså når en av partene ønsker reforhandling eller ved endring av regelverk som krever at avtalen reforhandles. Verken surveyen eller de kvalitative intervjuene gir grunnlag for å si om den ene løsningen er bedre enn den andre, eller om bakgrunnen for hvilken løsning som er valgt. Spørsmålet er imidlertid interessant å følge opp når avtalene har vært virksomme noen år. En kan tenke seg at tidfesting av evaluering sporer til flere revisjoner av avtaler. Det vil også være interessant å undersøke om evalueringer og eventuelle revisjoner av avtalene primært vil gå i retning av mer detaljerte og kanskje lokalt tilpassede – eller mer generelle og kopierte avtaler.

### **Oppfølging av samarbeidsavtalen på leder- og saksbehandlernivå**

Rundskriv P-6/2003 inneholder videre et eget punkt 3.2 om oppfølging av samarbeidet på leder- og saksbehandlernivå:

<sup>2</sup> Variabelen er delt inn i tre verdier: under 5000 innbyggere, mellom 5000 og 15 000 innbyggere og over 15 000 innbyggere.

«Lederne undertegner den skriftlige samarbeidsavtalen og skal følge med på om den fungerer etter hensikten, og om spesielle problemer oppstår. Saksbehandlere skal iverksette og følge opp avtalen.»

Blant de 101 kommunene som hadde underskrevet en samarbeidsavtale i desember 2004, svarte 42 at samarbeidsavtalen ikke følges opp på ledernivå, eller at de ikke er sikre på om avtalen følges opp på ledernivå. Det er en tendens til at leder oftere følger opp avtalen i store kommuner enn i små, og at ledernivået oftere er involvert i de kommunene som undertegnet en samarbeidsavtale før fristen 1. september 2004, enn de som skrev avtale i september eller senere. Av de 59 kommunene der ledelsen følger opp samarbeidsavtalen, svarer 38 at dette skjer i form av etatsmøter.

Oppfølging av samarbeidsavtalen på saksbehandlernivå er i realiteten et spørsmål om samarbeidsavtalen har konsekvenser for saksbehandlernes løpende arbeid med målgruppen. Så er det også bare fire av 101 kommuner med samarbeidsavtale som svarer at avtalen ikke følges opp på saksbehandlernivå – ytterligere fire er usikre. Selve oppfølgingen skjer primært gjennom samarbeidsmøter om konkrete deltakere og/eller gjennom deltakelse i tverrfaglige team. I 80 prosent av kommunene med en samarbeidsavtale oppgis en eller begge disse formene for oppfølging. Oppfølging av avtalen på saksbehandlernivå gjennom samarbeidsmøter om generelle spørsmål er mindre vanlig og brukes i rundt halvparten av kommunene – i noe større grad i store kommuner enn i små.

### **3.2 Har samarbeidsavtalen påvirket samarbeidet?**

Vi har sett at samarbeidsavtalene varierer i innhold og at noen kommuner tre måneder etter innføringen av loven fortsatt manglet en samarbeidsavtale. Har det betydning for hvilke arbeidsoppgaver etatene utfører og for hvordan de vurderer samarbeidet om introduksjonsprogrammet? Vi stiller tre spørsmål:

1. I hvilken grad har samarbeidsavtalene påvirket henholdsvis flyktningtjenestens og Aetat lokals vurdering av samarbeidet?
2. Hvilken rolle spiller samarbeidsavtalen og dens innhold for hvilke oppgaver Aetat utfører i forbindelse med introduksjonsprogrammet?
3. Hvilken rolle spiller samarbeidsavtalen for flyktningtjenestens informasjonsarbeid overfor Aetat?

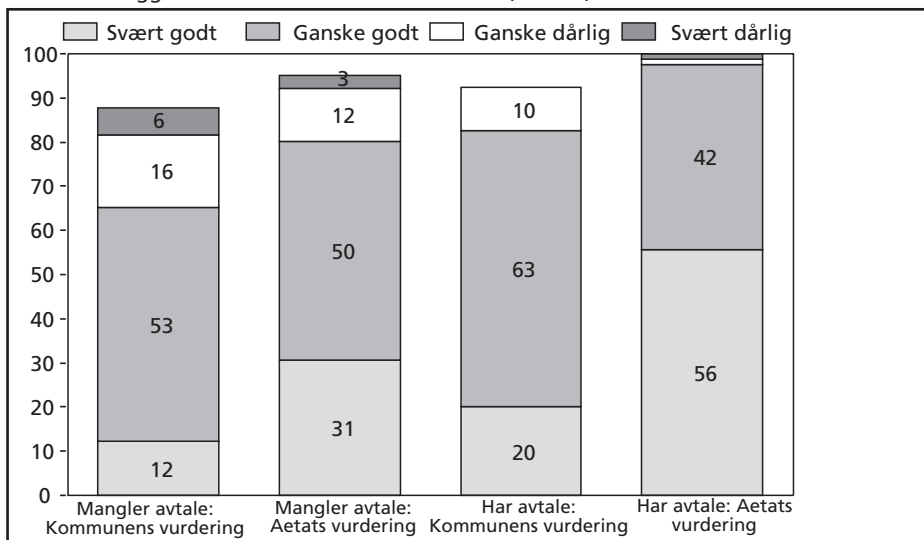
### Gir samarbeidsavtale mer fornøyde samarbeidspartnere?

Det er en klar tendens til at informanter i begge etater oftere vurderer samarbeidet som godt når det foreligger en samarbeidsavtale enn når en slik avtale mangler. Figur 3.3 viser etatens vurdering av samarbeidet seg imellom om introduksjonsordningen, etter om det er skrevet en samarbeidsavtale eller ikke, og illustrerer også et annet poeng: Det er et flertall blant informantene i begge etater som vurderer samarbeidet som svært eller ganske godt også i kommuner der det ikke er skrevet noen samarbeidsavtale. Det er med andre ord ingen entydig sammenheng mellom skriftlig samarbeidsavtale og et opplevd godt samarbeid mellom etatene, eller motsatt, mellom manglende avtale og et opplevd dårlig samarbeid.

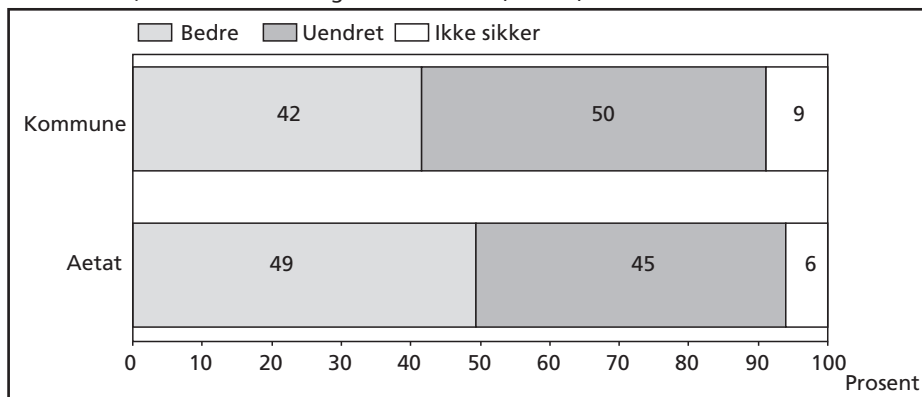
Likevel sier nærmere 50 prosent av informantene fra Aetat at samarbeidet er blitt bedre som følge av avtalen, 45 prosent svarer det er uendret. I kommunen finner vi tilsvarende resultater – 42 prosent mener samarbeidet er bedret, 50 prosent at det er uendret (figur 3.4). Vi fant ingen som svarte at samarbeidet var blitt dårligere som en følge av avtalen. Det er dermed fristende å konkludere at selv om utarbeiding av en skriftlig samarbeidsavtale ikke er noen garanti for et godt samarbeid, så kan det i hvert fall ikke skade.

Jo flere av Aetats oppgaver som er regulert i avtalen, jo større sannsynlighet er det både for at kommunen mener avtalen har bidratt til å bedre samarbeidet med Aetat og for at samarbeidet sett under ett vurderes som godt. Også hos Aetat er det slik at jo flere av de sju oppgavene som er regulert i avtalen, jo høyere sjanse er det for at samarbeidet vurderes som svært godt. Det ser imidlertid ikke ut til å være noen

Figur 3.3 Etatens vurdering av samarbeidet om introduksjonsordningen sett under ett, etter om det foreligger en samarbeidsavtale eller ikke. (N = 150)



Figur 3.4: Prosent av henholdsvis kommuner og Aetat lokal som synes samarbeidsavtalen har ført til bedre, uendret eller dårligere samarbeid. (N =101)



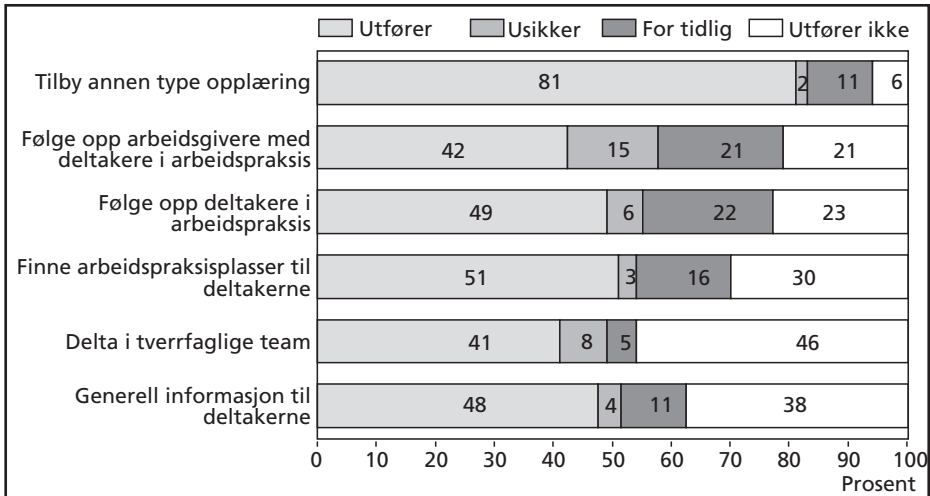
effekt av enkeltelementer i avtalene i den forstand at noen avklaringer systematisk påvirker etatenes vurderinger av avtalens nytte i større grad enn andre.

En samarbeidsavtale ser altså ut til å øke sannsynligheten for at etatene vurderer samarbeidet som godt, og jo flere forhold den omfatter (av de sju vi har kartlagt), jo bedre er det. Likevel mener rundt halvparten av informantene at samarbeidet er uendret etter at samarbeidsavtalen ble skrevet. Dette kan ha minst to årsaker. Avtalen kan ha formalisert et allerede fungerende samarbeid, eller den kan være vanskelig å implementere.

### Er det samsvar mellom samarbeidsavtale og samarbeidsinnhold?

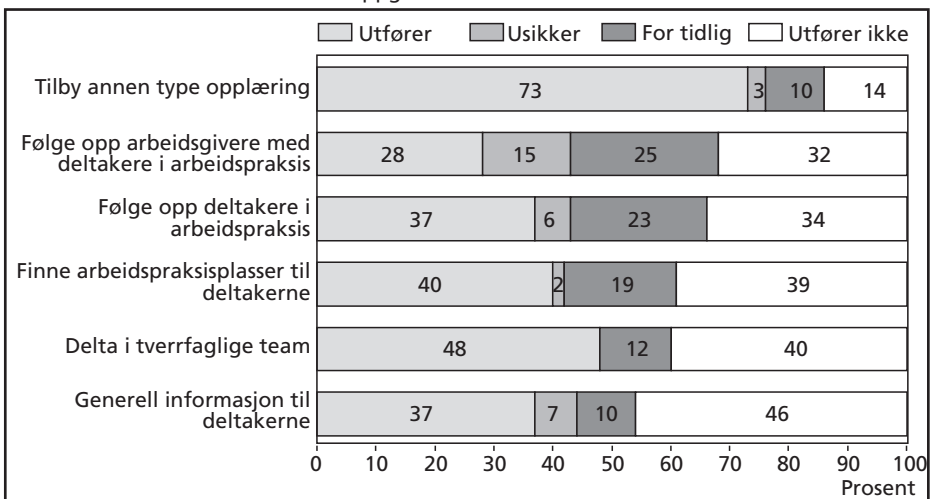
Ved å sammenholde hvilke oppgaver som er lagt til Aetat ifølge avtalen, og hvilke oppgaver Aetat faktisk utfører (ifølge kommunene), kan vi få et inntrykk både av eventuelle implementeringsvansker og i hvilken grad avtalen har påvirket det faktiske samarbeidet. Figur 3.5 tar utgangspunkt i de 101 kommunene som oppga å ha en samarbeidsavtale med Aetat, og viser prosent kommuner som svarer at Aetat utfører gitte arbeidsoppgaver som er regulert i avtalen. Figuren viser også prosent kommuner som svarer at det er for tidlig i deltakernes kvalifiseringsløp til at Aetat kan utføre den gitte oppgaven. Selv om en del kommuner er kommet så kort i utviklingen av introduksjonsprogrammet at det ennå ikke er deltakere som har vært klare for Aetats tilbud, er det, slik kommunene vurderer det, i mange tilfeller et misforhold mellom avtalens innhold og Aetats utførelse. Det er grunn til å minne om at vi i kapittel 2 dokumenterte at det også er et misforhold mellom hvilke oppgaver Aetat svarer at de utfører – og hvilke oppgaver kommunene de samarbeider med, hevder at Aetat gjør. Ni av ti avtaler inneholder en presisering av at Aetat skal delta i tverrfaglige team, men bare fire av ti kommuner der dette er avtaleregulert, oppgir at Aetat utfører oppgaven.

Figur 3.5: Prosent av kommunene som svarer at Aetat utfører gitte oppgaver som er nedtegnet i den lokale samarbeidsavtalen. (N =101)



Siden bestemmelser om Aetats deltakelse i tverrfaglige team foreligger i nesten alle avtalene, er det grunn til å diskutere dette funnet noe nærmere. En rimelig forklaring på at en oppgave som er regulert i en samarbeidsavtale, utføres såpass sjelden, er at det er uklart *når* slik deltakelse skal skje. I rundskrivet brukes formuleringen «etter behov» og en uenighet mellom kommune og Aetat om når et slikt behov faktisk foreligger, er ikke usannsynlig. I tillegg ble det ofte trukket fram under kommunebesøkene at selv ved enighet om behov gjorde kapasitetsproblemer i Aetat det vanskelig å gjennomføre slike møter så ofte som en kunne ønske. Betydningen av

Figur 3.6: Prosent av kommunene som svarer at Aetat utfører gitte oppgaver i kommuner uten samarbeidsavtale eller der arbeidsoppgaven ikke står i den lokale samarbeidsavtalen.



de rammebetingelsene samarbeidet skjer innenfor – der ressurser åpenbart er en viktig faktor – vil bli diskutert nærmere i kapittel 4.

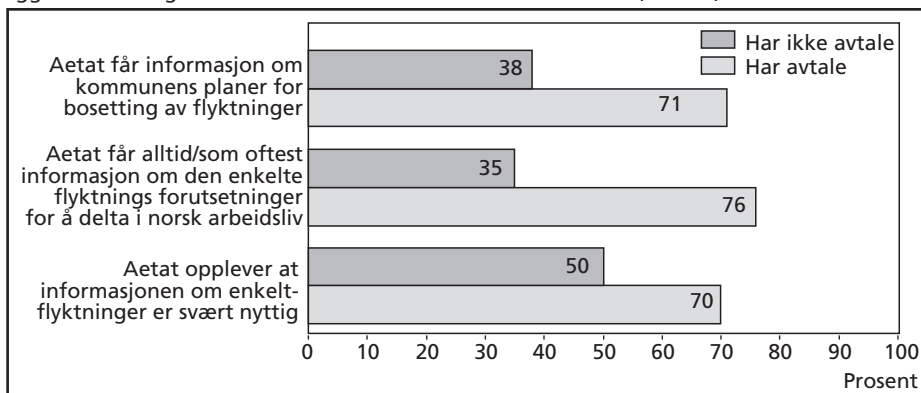
Er det så slik at Aetats innsats er enda mindre omfattende i kommuner det de aktuelle arbeidsoppgavene ikke er spesifisert i avtaleform? Ja, til en viss grad. Det mest slående er likevel at forskjellene i Aetats innsats ser ut til å være relativt lite styrt av om det foreligger en samarbeidsavtale der oppgaven er regulert eller ikke. For eksempel – å tilby amokurs eller andre former for opplæring er en av de mest sentrale oppgavene Aetat har overfor deltakere i introduksjonsprogram. Denne oppgaven utføres (ifølge kommunene) i åtte av ti kommuner som har dette regulert i en samarbeidsavtale, mot sju av ti kommuner som enten mangler samarbeidsavtale med Aetat eller har en avtale der dette ikke er regulert.

Dette modererer inntrykket av samarbeidsavtalens betydning ganske kraftig. At en av Aetats oppgaver er regulert i en avtale betyr ikke nødvendigvis at den utføres – og omvendt – at den ikke er regulert i en avtale betyr ikke at den ikke utføres. I Aetat er det som vi så i kapittel 2, en svært høy andel – mellom 80 og 90 prosent – som svarer at de utfører de oppgavene som det er stilt spørsmål om i undersøkelsen. Her finnes imidlertid heller ikke noe systematisk samsvar mellom hvilke oppgaver som er nedfelt i avtalen, og om den utføres, denne gangen ifølge Aetat selv.

Det er et tydelig sammenfall mellom forekomsten av en skriftlig samarbeidsavtale og at flyktningtjenesten oppfyller sine informasjonsoppgaver overfor Aetat. Figur 3.7 viser om Aetat mottar informasjon om bosettingsplaner og enkeltdeltakere fra flyktningtjenesten og hvordan de vurderer betydningen av denne informasjonen, etter om det foreligger en samarbeidsavtale eller ikke mellom etatene.

I kommuner med en samarbeidsavtale mottar en høyere andel av Aetat lokal informasjon både om kommunens planer for bosetting av flyktninger og om den enkelte flyktnings forutsetninger for å delta i norsk arbeidsliv enn i kommuner uten

Figur 3.7: Prosent av Aetat lokal som mottar informasjon fra kommunen, etter om det foreligger en skriftlig samarbeidsavtale mellom etatene eller ikke. (N = 119)



samarbeidsavtale. I tillegg opplever Aetat i kommuner med samarbeidsavtale oftere at informasjonen de mottar om den enkelte deltaker, er svært nyttig.

*Samarbeidsavtalen ser altså ut til å ha større betydning for flyktningtjenestens innsats overfor Aetat enn vice versa.* I rundskrivets punkt 3.1 om avtalens innhold, bombe-punkt fire, eksemplifiseres kravet om at avtalen skal inneholde rutiner for informasjonsutveksling nettopp med informasjon om kommunens planer for bosetting av flyktninger. Det er rimelig å anta at dette har vært viktig. Samtidig er informasjon om kommunens planer for bosetting av flyktninger en relativt lite kostnadskrevede oppgave å gjennomføre sammenliknet for eksempel med å utvide tiltakstilbudet overfor flyktninger. Selv om formidling av bosettingsplaner fra kommune til Aetat er lite kontroversielt, illustrerer de kvalitative intervjuene at det i enkelte kommuner har vært langt sterkere diskusjoner knyttet til overføring av informasjon om enkelt deltakere. At flyktningtjenesten i kommuner med en samarbeidsavtale i større grad overfører også denne type informasjon, kan være et resultat av at arbeidet med samarbeidsavtalen har medført en bevisstgjøring i kommunene med hensyn til betydningen av å formidle slik informasjon til Aetat. Sammenhengen kan også skyldes at det har tatt lengre tid å etablere samarbeidsavtaler i kommuner der det har vært uenighet om nettopp denne formen for informasjonsformidling om enkelt deltakere og hvorvidt det skulle nedfelles som en kommunal oppgave i avtalen.

Det er også rimelig å anta at noe av forklaringen på samarbeidsavtalens begrensede betydning for utførelsen av Aetats oppgaver er å finne i de rammebetingelsene samarbeidet skjer innenfor – både den kommunale lokale konteksten og i forhold som for eksempel ressursmangel og kapasitetsproblemer i den enkelte etat. Dette er tema i neste kapittel.

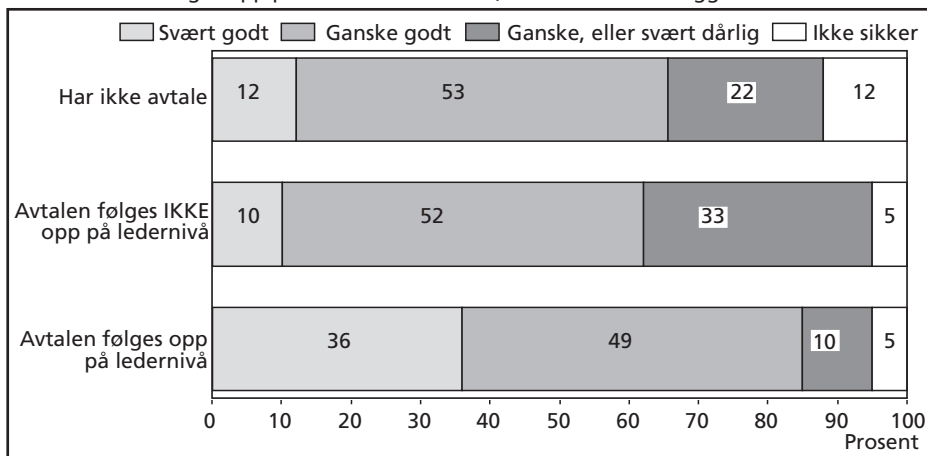
## **Ledelsesforankring og vurdering av samarbeidet**

Om lag 60 prosent av samarbeidsavtalene følges opp på ledernivå. Figur 3.8 illustrerer hvordan de 40 kommunene som oppgir at en slik ledelsesforankring av samarbeidsavtalen ikke foreligger, skiller seg fra andre kommuner med hensyn til hvordan samarbeidet vurderes. I tre av ti kommuner uten lederoppfølging av samarbeidet med Aetat oppgir informantene at relasjonen til Aetat er dårlig – altså flere enn i de kommunene der det ennå ikke er utformet noen samarbeidsavtale. I kommuner der samarbeidsavtalen følges opp på ledernivå, er derimot bare én av ti misfornøyd med samarbeidet.

Kvalitative intervjuer av ledere og saksbehandlere i begge etater peker på flere forhold som kan bidra til å forklare hvorfor lederforankring har så stor betydning. For det første signaliserer ledere som involverer seg i samarbeidsrelasjonen med Aetat at *samarbeidet har prioritet*. Det kan ha konsekvenser for hvordan saksbehandlerne forholder seg til samarbeidet og for hvilken vekt de tillegger det. Det er et leder-



Figur 3.8: Grad av fornøydhetsgrad med samarbeidsrelasjonen til Aetat i kommuner etter om samarbeidsavtalen følges opp på ledernivå eller ikke, samt om det foreligger en avtale. Prosent.



ansvar å sørge for at innholdet i samarbeidsavtalen gjøres kjent blant saksbehandlerne og at den implementeres i egen etat. For det andre – når kontakten følges opp på ledernivå – øker det sannsynligheten for at *beslutningsdyktige aktører* forholder seg til samarbeidet og arbeidsoppgavene også fra Aetats side. I de tilfellene der det oppstår problemer med koordineringen eller samarbeidet med andre etater, er det et lederansvar å følge opp og forsøke å løse dette, nettopp fordi beslutningsdyktige aktører på møtene vil lette prosessen med å komme fram til en løsning som har den nødvendige tyngde.

Retningslinjer for evaluering var som nevnt, nedfelt i om lag 75 prosent av samarbeidsavtalene. For de fleste kommunene, ikke minst i den kvantitative delen av undersøkelsen, er imidlertid avtalene for nye til at revisjon ennå har vært aktuelt. Det er dermed lite grunnlag for å vurdere i hvilken grad evaluering faktisk gjennomføres, av hvem og med hvilke resultater.

### 3.3 Oppsummering

- Introduksjonsloven og rundskriv P-6/2003 har fungert som en katalysator for å etablere eller videreutvikle kontakt mellom flyktningtjeneste og Aetat i kommuner der etatssamarbeidet ikke allerede var velfungerende. Lov og rundskriv er også benyttet av kommunale mellomledere til å tematisere og prioritere flyktningarbeidet i egen etat.
- Tre måneder etter at introduksjonsloven trådte i kraft (og ett år og tre måneder etter at den kunne tas i bruk), manglet 42–49 av 150 kommuner fortsatt skriftlig

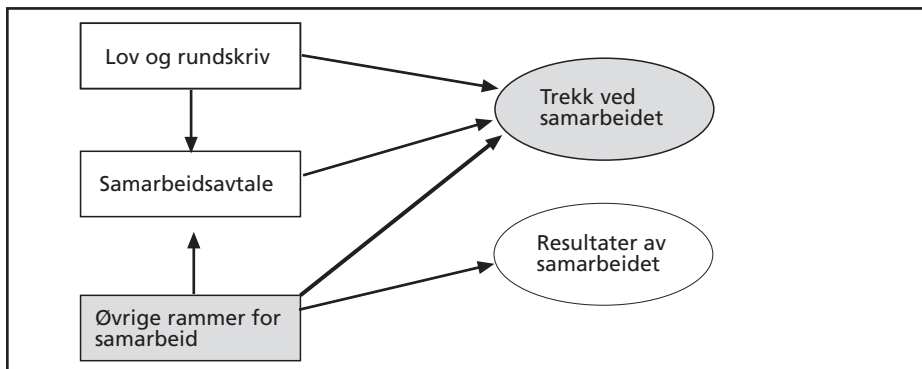
samarbeidsavtale. Kommuner uten avtale kjennetegnes av liten eller ustabil bosetting av flyktninger.

- Samarbeidsavtaler kan deles inn i to kategorier – de detaljerte som går ut over rundskrivet eller konkretiserer rundskrivets formuleringer, og de vi har kalt kopierte, som ligger tett opp til rundskrivets innhold og formuleringer. Surveydata om avtalenes innhold tyder på at de av Aetats oppgaver som ikke er nevnt i rundskrivet og som ikke omhandler tilbudet til deltakerne direkte, i mindre grad er nedfelt i avtalene.
- Mens informanter i nesten alle 101 kommuner med avtale oppgir at denne følges opp av saksbehandlerne, svarer 40 prosent at avtalen *ikke* følges opp på ledernivå. Lederoppfølging ser ut til å være mer vanlig i store kommuner enn små, og i kommuner som undertegnet samarbeidsavtale før fristen 1. september 2004.
- I kommuner der avtalen følges opp på ledernivå, er vurderingen av samarbeidet med Aetat klart mer positiv enn i kommuner der ledelsen ikke oppfattes som involvert.
- En samarbeidsavtale øker sjansen for at partene vurderer samarbeidet som godt, og cirka halvparten av informantene i begge etater mener avtalen har bidratt til å bedre samarbeidsrelasjonen. Samtidig er det et flertall blant informantene i begge etater som mener samarbeidet er godt også i kommuner uten avtale. Dette modererer inntrykket av samarbeidsavtalens betydning.
- Jo flere av Aetats oppgaver (det er spurt om 7 forhold) som er regulert i avtalen, jo høyere andel i begge etater mener avtalen har bedret samarbeidet og vurderer samarbeidet samlet sett som godt.
- Flyktningtjenestens informasjonsarbeid overfor Aetat er mer omfattende og vurderes som mer nyttig i kommuner der det foreligger en samarbeidsavtale. Det gir grunn til å tro at rundskrivets presisering av disse sidene ved kommunens informasjonsplikt gjennom samarbeidsavtalene har ført til bedret informasjonsflyt, i kombinasjon med at dette ikke er av de mest kostnadskrevene oppgavene.
- Aetats innsats overfor deltakere i introduksjonsprogrammet ser ut til å være mindre omfattende i kommuner der de aktuelle arbeidsoppgavene ikke er spesifisert i avtales form. Det mest slående er likevel at forskjellene i Aetats innsats ser ut til å være relativt lite styrt av om det foreligger en samarbeidsavtale der oppgaven er regulert eller ikke. Funnet peker i retning av at det er andre forhold enn skriftlige avtaler som avgjør hvilke oppgaver Aetat utfører overfor flyktningtjenesten og deltakerne i introduksjonsordningen.

## 4 Rammebetingelser for samarbeid mellom etater

Introduksjonslov, lokale samarbeidsavtaler og ikke minst prosessen fram mot å skrive en felles samarbeidsavtale har bidratt til ansvarsavklaring mellom Aetat og flyktningtjeneste i en rekke kommuner. Ansvarsavklaringer vil, når de fungerer, bidra til at behovet for koordinering minker og følgelig at risikoen for dobbeltarbeid eller gråsoneproblematikk reduseres. Samtidig så vi illustrert i kapittel 3 at det fortsatt er utfordringer rundt implementeringen av samarbeidsavtalene. Noen av utfordringene kan relateres til at spørsmål er uavklarte eller for generelt formulert i avtalene, andre utfordringer handler om mer generelle barrierer for et velfungerende etats-samarbeid. De strukturelle, formelle og fysiske rammer som samhandling skjer innenfor – og det faktum at den skjer mellom mennesker – skaper på ulike måter barrierer for samarbeid på tvers av etatene. I analysemodellen som har fulgt oss gjennom rapporten, befinner vi oss nå ved spørsmålet om hvordan de rammene samarbeidet skal utformes og iverksettes innenfor, påvirker trekk ved samarbeidet mellom flyktningtjeneste og Aetat lokal og via dette også indirekte samarbeidets resultater.

Figur 4.1: Analysemodell



Noen rammebetingelser er vanskelige å endre på kommunalt nivå. Trekk ved arbeidsmarkedet, kommunens økonomi, sammensetningen av flyktningbefolkningen og Aetats tilgjengelige ressurser og tiltak er forhold som neppe kan løses gjennom

utformingen av lokale samarbeidsmodeller (Det er dermed ikke sagt at noen samarbeidsmodeller ikke vil håndtere for eksempel begrensede ressurser eller brukergrupper med lite arbeidsrelevant kompetanse på bedre måter enn andre.) Denne undersøkelsen er heller ikke designet for å kartlegge hvilke av disse faktorene som har størst betydning, eller hvor viktige de er sammenliknet med lov og rundskriv. Vi mener likevel bildet av samarbeidet mellom Aetat lokal og kommunal flyktningstjeneste blir ufullstendig uten et visst overblikk over rammene samarbeidet skjer innenfor og vil derfor presentere de begrensningene (og mulighetene) informanter fra Aetat og kommune har trukket fram i beskrivelsen av sin hverdag.

I dette kapitlet vil vi først beskrive noen av de vanligste barrierene for tverretattlig samarbeid, dels med utgangspunkt i litteratur og dels i hvilke tema informanter fra Aetat og flyktningstjeneste selv tok opp under intervjuene. Deretter presenteres hvordan noen av barrierene er forsøkt redusert i de åtte kommunene som ble besøkt i forbindelse med denne undersøkelsen. Vi vil også utvide idétilfanget noe ved trekke på god praksis i de 26 kommunene som var involvert i forsøkene med introduksjonsprogram.

## **4.1 Kulturelle og holdningsrelaterte rammer**

En kultur består ifølge Jacobsen (2004) av et sett normer, verdier og grunnleggende antakelser som deles av en gruppe. Denne kulturen gir seg ofte utslag i felles terminologi, felles ritualer og felles prosedyrer – noe som kan være egnet til å skape avstand til andre kulturer. Flere av informantene eksemplifiserer problemer knyttet til ulik terminologi (og til dels ulike målgrupper) gjennom beskrivelser av til dels langvarige møter der deltakerne snakker forbi hverandre gjennom å bruke samme betegnelse på ulike fenomener, eller bruker mye tid på å diskutere hva som er akseptable betegnelser. Uenighet og uklarhet knyttet til terminologi har vært et hett tema innen flyktningfeltet i en rekke år og ser fortsatt ut til å være en aktuell utfordring i flere kommuner.

Personer som er grunnleggende uenige enten om mål, virkemidler eller begge deler, har ikke lett for å koordinere virksomheten (ibid.). Kultur internt i den enkelte etat kan dermed være til hinder for koordinering og samarbeid mellom etater. Enkelt personer tilegner seg ulik kultur for eksempel gjennom utdanning. I tillegg utvikles det kulturer på den enkelte arbeidsplass. Hvis en etat primært rekrutterer personer med samme utdanningsbakgrunn, vil etatskulturen og utdannings- eller profesjonskulturen forsterke hverandre. Dersom det i tillegg er slik at karriereveiene går horisontalt innenfor organisasjonen, og ikke på tvers mellom organisasjoner, vil dette forsterke sektortilhørigheten og vanskeliggjøre et helhetssyn (Jacobsen 2004).

Nyere teori om offentlig tjenesteproduksjon peker dessuten på betydningen av at samarbeidende etater (og eventuelle private samarbeidspartnere) deler «missions», altså at de arbeider mot samme mål (Besley and Ghatak, 2003). Samarbeidende etater bør også ha en gjensidig opplevelse av at de kan dra nytte av hverandres kompetanse og virkemidler.

I en ny undersøkelse av danske kommuners integrasjonsarbeid og integrasjons-suksess (Heinesen et al. 2004) viser forfatterne hvordan saksbehandlernes holdninger til introduksjonsloven og dens virkemidler er ett av flere forhold som påvirker innholdet i kvalifiseringer flyktningene blir tilbudt. De kvalitative intervjuene som ble gjennomført i forbindelse med Fafos undersøkelse, tyder på at variasjoner i holdningene til både introduksjonsloven og dens virkemidler kan finnes også i norske kommuner. Det er trolig bred enighet om at Aetat har en vesentlig rolle overfor deltakere som er klare for arbeidspraksis eller formidling til arbeid. I spørsmålet om i hvilken grad og på hvilken måte Aetat bør involvere seg i deltakere også før dette, er holdningene mer delte. Denne undersøkelsen ga ikke rom for å samle inn kvantitative data som kan si noe om sammenhengene mellom holdninger og samarbeid, men temaet peker seg ut som viktig i eventuelle senere undersøkelser.

I hvilken grad ulike kultur og eventuelt ulike holdninger til mål og virkemidler innenfor flyktningarbeid gjelder Aetat og kommunal flyktningtjeneste, kan selvsagt diskuteres. De ansattes bakgrunn vil variere ikke bare mellom etater, men også mellom kommuner. Hansen og Rusten (2005) finner at arbeidskontorenes primære fokusering på arbeidsgiverne og arbeidsmarkedet eller på brukerne og det sosialpolitiske – synes å henge sammen med kontorledelsens og de ansattes utdanningsbakgrunn. Noen arbeidskontor i deres undersøkelse hadde en brukergruppe og en sammensetning av ansatte som gjorde at de rettet det meste av sin oppmerksomhet mot de arbeidssøkende, heller enn mot arbeidsgiverne og arbeidsmarkedet. Hansen og Rusten antyder at den kulturelle avstanden til sosialkontor i slike tilfeller er relativt liten. Det er en vanlig påstand at flyktningtjenesten, som i mange kommuner springer ut av sosialkontoret, har et sterkt sosialpolitisk søkelys, mens Aetat legger større vekt på formidling til arbeid. Samtidig finnes det eksempler på at kommunal flyktningtjeneste beveger seg vekk fra det rent sosialpolitiske og rekrutterer fra privat sektor, nettopp med tanke på kontakten med arbeidsmarked og arbeidsgivere.

Kultur- og holdningsrelaterte barrierer for samarbeid mellom etater vil åpenbart være av varierende karakter og styrke i ulike kommuner. Fenomenet er likevel så tydelig eksemplifisert i flere av intervjuene vi har gjennomført at det er grunn til å se nærmere på hvilke tiltak som kan bidra til å redusere dem.

## 4.2 Strukturelle rammer

Etatssamarbeid kan også påvirkes av de strukturelle forholdene som preger den enkelte kommune og flyktningbefolkningen der. I en dansk analyse av kommunenes integrasjonsinnsats og integrasjonssuksess (Heinesen et al. 2004) deles kommunene i to – de med en lett, og de med en vanskelig integreringsoppgave. Både karakteristika ved den lokale innvandrerbefolkningen og kommunens strukturelle vilkår (arbeidsledighet, erfaring med innvandrere og lokale arbeidsmarkedsforhold) trekkes inn i analysen. Poenget er ganske enkelt at noen kommuner står overfor en vanskeligere integreringsoppgave enn andre (ibid.). Forfatterne dokumenterer at dette ikke bare påvirker måloppnåelsen direkte, men også indirekte gjennom å påvirke introduksjonsprogrammets innhold i den enkelte kommune og hva slags saksbehandlingsstiler som ser ut til å gi best resultat.

Vi mener det er grunn til å tro at *en lett eller vanskelig integreringsoppgave* også vil påvirke hvordan Aetat og flyktningtjeneste samarbeider og om hva. For eksempel – for en gruppe av flyktninger med relativt gode norskferdigheter og kompetanse som er lett anvendbar i det lokale arbeidsmarkedet – vil Aetats rolle i introduksjonsprogrammet langt på vei være en videreføring av etatens vanlige arbeidsformer. Aetat kan gå inn tidlig i programperioden med et kvalifiserings- eller veiledningstilbud. For grupper av flyktninger med svake norskferdigheter og kompetanse som er vanskeligere å formidle, vil en aktiv medvirkning fra Aetat tidlig i kvalifiseringsløpet (ofte) medføre et sterkere brudd med de arbeidsformene som vanligvis dominerer i etaten, ha mer usikre effekter og kan dermed være vanskeligere å prioritere i en situasjon med begrensede ressurser og mange målgrupper å ta hensyn til.

*Hvor mange flyktninger kommunen bosetter og hvor regelmessig*, vil også være en faktor som kan påvirke rammene for utviklingen av stabile samarbeidsrelasjoner både med Aetat og andre aktører. Betingelsene for å etablere en samarbeidsrelasjon og for å følge opp intensjonene i en eventuell samarbeidsavtale vil trolig være bedre i kommuner som bosetter flyktninger regelmessig og i et visst omfang. Blant annet kan manglende kompetanse i forhold til egne arbeidsoppgaver bidra til et vanskeligere samarbeidsklima fordi det gjør saksbehandlerne mer utrygge i relasjonen til samarbeidende etater. Samtidig kan stor bosetting i små og mellomstore kommuner medføre et betydelig press på det lokale arbeidsmarkedet og dermed gjøre selve arbeidsmarkedsintegrasjonen vanskeligere. Et annet aspekt ved kommunens erfaring i å bosette flyktninger og ikke minst, i å tilby introduksjonsprogram, er i hvilken grad loven er implementert i egen etat. Fafos evalueringer av forsøk med introduksjonsprogram la stor vekt på å kartlegge implementeringsutfordringer. Mange av flaskehalsene er nå ryddet av veien, men utfordringen det representerer for kommunene

å etablere et heldags og helårs kvalifiseringsprogram er fortsatt aktuell. Lovens krav om fulltids kvalifisering betyr at relasjonen til voksenopplæringen har vært høyt prioritert den første tiden etter innføringen av introduksjonsprogrammet. Nedprioritering av en formalisert og tett samarbeidsrelasjon med Aetat – i alle fall inn-til videre – var i enkelte kommuner konsekvensen.

### 4.3 Formelle rammer

Nedfelt i etatene/organisasjonene ligger flere sett økonomiske og administrative rammer samarbeidet må utvikles innenfor. For det første har Aetat og flyktningtjenesten *ulike lovverk, til dels ulike målsettinger og ulike måter å måle kvalitet og effektivitet på*. Dette vil ha konsekvenser for hvilke brukere og hvilke arbeidsoppgaver som prioriteres i de to etatene. Mens flyktninger naturlig nok er første prioritet i flyktningtjenesten, skal Aetat betjene en bredere sammensatt brukergruppe. Aetat holder normalt også et sterkere søkelys på arbeid. En av de mest grunnleggende metodene for å redusere slike formelle barrierer for samarbeid er å regulere dem gjennom lov og rundskriv. Dette er en så sentral del av evalueringen at temaet er løftet ut og drøftet mer inngående i eget kapittel (kapittel 3).

For det andre oppleves *ressursmangel* – både i form av tid, personell og penger – som en betydelig barriere blant informantene både for oppgaveutførelsen og samarbeidet mellom etater. Selv i kommuner der samarbeidsrelasjonen mellom Aetat og flyktningtjeneste beskrives som god, har avtaleregulerte møter enten på ledernivå eller i tverrfaglige team strandet på det partene beskriver som manglende tid til å prioritere disse oppgavene. Av samtlige Aetat lokal som ble intervjuet i Fafos survey, oppga litt over fem prosent at de hadde fått tilført ekstra ressurser til å arbeide med introduksjonsordningen. Samtidig svarte hele 75 prosent at innføringen av introduksjonsordningen medførte et økt behov for kompetanse blant de ansatte. Det er også et poeng at mens kommunenes utprøving av introduksjonsordningen med prosjektstøtte fra Utlendingsdirektoratet har gitt noe større handlingsrom i en oppstartsfasen, er det oss bekjent ikke gjennomført tilsvarende prosjekter (med økonomisk støtte) innenfor Aetat lokal. Det er også rimelig å anta at knapphet på tid og personell vil gå hardest ut over Aetats oppfølging av de deltakerne som vurderes som lengst fra – eller minst aktuelle for – arbeidsmarkedet. Dette kan ramme deltakere i introduksjonsprogrammet. Om enn i varierende grad er nyankomne flyktninger sjelden de mest attraktive på arbeidsmarkedet.

Tilgangen til ressurser påvirker også bredde og omfang i Aetats tiltaksvifte og dermed hva slags kurs Aetat kan tilby. Poenget er trukket fram både av informanter

fra flyktningtjenesten og fra Aetat. Det ligger ikke innenfor denne undersøkelsen å vurdere i hvilken grad beskrivelsen av knappe ressurser er riktig eller ikke. At så mange av informantene – i begge etater – opplever det slik og beskriver Aetats ressursmangel som en barriere for samarbeid, er likevel grunn nok til å ta opp tematikken på et mer overordnet nivå. Ressursbruk og modeller for fordeling av ressurser mellom etatene vil derfor drøftes i kapittel 6.

## 4.4 Fysiske rammer

Innenfor organisasjonsteorien ble det lenge oversett at organisasjoner, i tillegg til å bestå av individer som inngår i bestemte strukturer, også er fysiske enheter (Jacobsen 2004). Informasjonen flyter lettere mellom personer som befinner seg i samme bygg eller i samme etasje enn mellom personer som arbeider fysisk atskilt og må forholde seg til større avstander. En siste utfordring ved samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser er informasjonsflyten – eller mangelen på sådan. Ulik kultur i etatene, nedfelt i fagsjargong, kan som nevnt tidligere være en årsak til at informasjonen flyter dårlig. I andre tilfeller er det rett og slett snakk om manglende eller lite tilgjengelige kanaler for informasjonsformidling. Og i tillegg tyder altså en rekke studier innenfor feltet organisasjonsteori på at den fysiske avstanden mellom de samarbeidende etater har betydning blant annet for informasjonsflyt og omfanget av kontakt. *Små kommuner med små forhold kan i så måte ha en fordel sammenliknet med større kommuner, nettopp fordi informasjon kan flyte lettere.* Jo flere ansatte som skal koordinere sin virksomhet, jo større vil behovet være for formelle rammer rundt informasjonsutvekslingen.

I kapittel 3 så vi at graden av formalisering, gjennom samarbeidsavtale og utpeking av kontaktperson, øker med antall innbyggere, antall bosatte flyktninger og med kommunens sentralitet.<sup>3</sup> Det er vanskeligere å finne mønster i hvordan graden av formalisering i henholdsvis små og store bosettingskommuner påvirker etatenes vurdering av om samarbeidet fungerer godt eller dårlig. En forklaring kan være at *små kommuner ikke nødvendigvis forholder seg til små arbeidskontorer.* Av de 85 aetatskontorene som omfattes av undersøkelsen, har bare 23 prosent ansvar for kun én kommune. De øvrige har ansvar for flere – til dels mange flere. Små kommuner samarbeider dermed ofte med relativt store arbeidskontor. Som en konsekvens kan de ha like stort behov for formelle rammer rundt informasjonsutvekslingen med Aetat som større kommuner, men mindre erfaring i formelle strukturer rundt koordinering og samarbeid med andre etater.

<sup>3</sup> Det er her benyttet Statistisk sentralbyrås sentralitetsmål.



## 4.5 Tiltak som kan redusere samarbeidsbarrierer

I de 38 kommunene vi har besøkt i forbindelse med Fafos evalueringer av kommunalt kvalifiseringsarbeid for flyktninger, har samarbeidet mellom den kommunale flyktningtjenesten og andre offentlige etater vært et tilbakevendende tema.<sup>4</sup> Samarbeid er en utfordring – og kan ikke uten videre vedtas. Under etableringen av et introduksjonsprogram vil etatene i de aller fleste kommuner stå overfor en eller flere av de barrierene for samarbeid som er beskrevet over. Her følger en smørbrøddliste over metoder for å redusere dem, hentet fra denne og tidligere evalueringer.

### Bevisst rekrutteringspolitikk eller utveksling av personer

Kulturelle barrierer er forsøkt håndtert på ulike måter. En mulighet er å benytte seg av *en bevisst rekrutteringspolitikk*. Flere av kommunene vi besøkte der samarbeidet beskrives som godt, er kjennetegnet nettopp av at det finnes nøkkelpersonell både i Aetat og i kommunen med arbeidserfaring fra begge etater. Drammen er ett eksempel, der etatsleder i kommunen har tidligere erfaring fra Aetat, og der oppnevnt koordinator for arbeidet med introduksjonsordning i Aetat har erfaring fra flyktningkontor i en annen kommune. Flere av informantene trekker fram nytten av å ha arbeidserfaring fra den etaten det nå skal samarbeides med, ikke minst i form av kjennskap til etatsens arbeidsmetoder og tenkesett. Det er også rimelig å anta at effekten vil være mer uttalt jo større beslutningsmyndighet personen med tverretattlig arbeidserfaring har. En ulempe er at å bruke rekruttering som strategi for å redusere barrierene for samarbeid kan ta lang tid. I tillegg er det selvsagt flere hensyn å ta enn hvem etaten skal samarbeide med, når ansettelse vurderes. Det vil ha stor betydning ikke minst i små kommuner med få ansatte. En mildere form for brobygging er å *midlertidig utveksle personer mellom etater*. I en av de tidligere prøveprosjekt-kommunene var for eksempel en rådgiver ved voksenopplæringen plassert på Aetats kontorer en dag i uken i avgrenset periode. Bakgrunnen var relativt konkret – at en del av arbeidssøkerne som ønsket hjelp fra Aetat, ikke kunne tilstrekkelig norsk til å dra nytte av Aetats tilbud, og trengte informasjon om videre norskopplæringsmuligheter.

### Kompetanseoppbygging – felles og separat

Etatene har også benyttet andre strategier som er egnet til å utveksle erfaring og kunnskap. En mindre formell variant er å arrangere *felles kurs og seminarer*, gjerne også med sosiale innslag. Bergen kommune har tre år på rad gjennomført felles

<sup>4</sup> Se Djuve et al. 2001; Djuve og Kavli (2000); Drøpping og Kavli (2002); Lund (2003).

todagers fagseminar for Aetat, flyktningtjeneste og voksenopplæring. Erfaringene er svært positive.<sup>5</sup> Seminaret virket samlende gjennom å bidra til etablering av felles plattform for tjenesteyterne og en økt forståelse for hverandres arbeidssituasjon. Det er samtidig utfordringer knyttet til å arrangere og gjennomføre slike felles-satsinger. En av dem er å tilby faglig påfyll til alle deltakere uten at tilnærmingen blir for generell. I en viss grad handler det om å plukke ut de rette personene fra ulike etater, noe som kan være en større utfordring i små kommuner der de ansatte har ansvar for flere grupper enn flyktninger og innvandrere enn i større kommuner der flere jobber mer spesialisert. For å opprettholde legitimiteten til en slik felles seminarserie som går over flere dager, er det også nødvendig å komme et stykke videre mellom hvert arrangement. Hvis man år to står overfor nøyaktig de samme utfordringene som i år én, kan stemningen raskt bli negativ og motivasjonen for deltakelse lav.

### **Forventningsavklaring**

I kapittel 2 ble det illustrert hvordan en innholdsmessig relativt lik samarbeidsrelasjon i en kommune kunne vurderes som svært god, mens den i en annen ble vurdert som svært dårlig. Vi spurte samtlige informanter under kommunebesøkene om hva et godt samarbeid innebærer, og ett av svarene lød som følger:

«Det handler om å ha realistiske forventninger til hverandre. Begge parter må være inneforstått med sine oppgaver (...)» *Saksbehandler i Aetat*

Ulike – og i noen tilfeller kanskje urealistiske – forventninger til hva samarbeidet kan og bør inneholde, har uten tvil vanskeliggjort koordineringen mellom etatene i enkelte kommuner. Det blir ikke lettere av at hvilke oppgaver Aetat og flyktningtjeneste tar ansvar for og på hvilken måte de utfører dem, varierer mellom kommuner. Informasjon om ulike løsninger spres mellom kommunene, og bidrar ytterligere til en usikkerhet rundt hva som er rimelige forventninger til samarbeidende etater. På spørsmål om hva som kan bidra til at denne formen for uenighet forebygges og reduseres, er det først og fremst *kontakt og erfaring* som trekkes fram. Flere kommunale informanter forteller hvordan arbeidet med å utvikle en samarbeidsrelasjon bidro til en større forståelse for hvilke rammer Aetat har å forholde seg til og dermed resulterte i noe dempede forventninger fra kommunens side.

«Først var jeg ganske irritert på Aetat, men etter å ha snakket mer med (navn på kontaktperson i Aetat) har jeg forstått at de har ganske stramme rammer. De kan jo ikke trylle de heller.» *Saksbehandler i kommune*

<sup>5</sup> Det er skrevet en evalueringsrapport fra den første samlingen og den, eller ytterligere informasjon, kan fås ved henvendelse til MOKS i Bergen.

Relativt mange kommuner med lang erfaring i å bosette flyktninger presiserer at de etter hvert fikk en forventningsjustering på bakgrunn av at Aetat skal betjene en stor og sammensatt brukergruppe, mens de selv forholder seg til en mye snevrere sammensatt gruppe. På den annen side – vi har også sett eksempler på at hyppig kontakt mellom etatene og arbeid med utformingen av en samarbeidsavtale ikke har resultert i at samarbeidet «går seg til». En av informantene i Aetat ble spurt om hvordan han ville forholdt seg til en kommunal kontaktperson med urealistiske forventninger til hva Aetat kunne tilby og når. Informanten svarte:

«Jeg tror jeg ville forsøkt å være tålmodig.» *Saksbehandler i Aetat*

Informantens uttalelse illustrerer at både erfaring med samarbeid og innstilling blant de personene som skal samarbeide, er viktig i forbindelse med forventningsavklaringer. Samtidig er det igjen grunn til å poengtere – realistiske forventninger (som i noen tilfeller har betydd «ingen forventninger») og et godt samarbeidsklima er ikke noen garanti for at samarbeidet er utformet slik at det gir gode resultater.

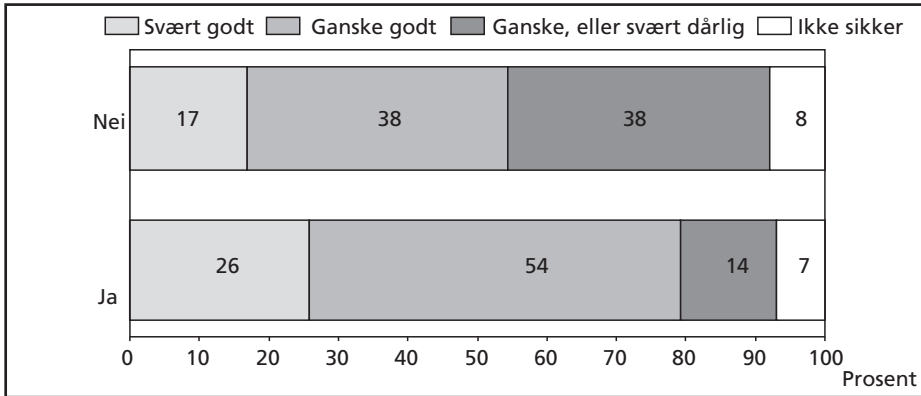
### **Tverrgående forbindelser – kontaktpersoner**

Under kommunebesøkene ble samtlige informanter bedt om si litt om hva de oppfatter som et godt samarbeid. Mange av svarene kretset rundt begreper som «gjensidig respekt», «åpenhet for andres meninger» og «tillit til hverandres kompetanse». Respekt og tillit er imidlertid ikke egenskaper som knyttes til etater, men til personer. Det er vanskelig å utvikle gjensidig respekt og tillit til andres kompetanse uten å ha fått innblikk i hva denne kompetansen innebærer. Vårt materiale tyder på at det er lettere å etablere denne typen relasjoner når de er av en viss varighet og med et begrenset antall personer. En vanlig strategi er å utnevne *faste kontaktpersoner*. I tillegg til å legge til rette for utviklingen av faste kontaktpunkter mellom personer i de to etatene, lettes også informasjonsflyten på saksbehandlernivå om den enkelte deltaker. Åtti prosent av kommunene svarer at de har en slik kontaktperson i Aetat og av dem er åtte av ti ganske, eller svært fornøyde med samarbeidet – mot litt mer enn fem av ti i de kommunene som mangler en kontaktperson (figur 4.2).

Betydningen av å ha en kontaktperson i Aetat illustreres enda mer direkte når informantene blir bedt om å trekke fram inntil tre årsaker til at de opplever samarbeidet med Aetat som godt.<sup>6</sup> I kommuner der begge etater beskriver samarbeidsrelasjonen som god, trekkes faste kontaktpersoner svært ofte fram som en av årsakene. Tilsvarende – i kommuner der samarbeidet med Aetat *ikke* oppleves som godt

<sup>6</sup> Alle 150 kommunale informanter ble bedt å oppgi inntil tre årsaker til at de oppfattet samarbeidet med Aetat som godt/dårlig. Spørsmålet ble stilt åpent – og intervjuerne skrev ordrett ned det informantene sa. Tilsvarende spørsmål ble stilt til Aetat.

Figur 4.2: Kommunens vurdering av samarbeidsrelasjonen med Aetat etter om de har en egen kontaktperson i Aetat. (Ja) eller ikke (nei).



– er det gjerne mangelen på faste kontaktpersoner og kontinuitet som framheves. Spesielt når Aetat fordeler introduksjonsprogramsdeltakere mellom saksbehandlere etter personnummer, blir situasjonen raskt uoversiktlig og arbeidskrevende for saksbehandlerne i kommunen.

Det er også tydelig i en del av kommuneintervjuene at saksbehandlere opplever endring av kontaktperson i Aetat som anstrengende.

«Vi var veldig fornøyde med kontaktpersonen vår på Aetat, men nå har hun sluttet så nå er vi veldig usikre på hvordan det blir.»

Sitatet refererer usikkerheten en del opplever ved bytte av kontaktperson i Aetat. Samtidig illustrerer det at samarbeidsmodeller som bygges primært rundt etableringen av god kontakt mellom enkeltpersoner, er svært sårbare. I Aetat intro i Oslo er en slik sårbarhet forsøkt forebyggt ved å oppnevne to kontaktpersoner for hver bydel. På den måten kan kontinuiteten i de personlige relasjonene lettere opprettholdes også ved omorganiseringer, sykefravær, permisjoner og andre endringer i personellsammensetningen.

Bruken av kontaktpersoner er også egnet til å redusere en annen barriere for samarbeid og koordinering på tvers av organisasjonsgrenser som er viet mye oppmerksomhet i litteraturen, nemlig manglende informasjonsflyt.

### Informasjonsutveksling og organisasjonsgrenser

I en del kommuner er flere av de tjenestene som skal tilbys i introduksjonsprogrammet, *fysisk samlokalisert*. Flere studier peker på at samlokalisering øker både den uformelle og formelle informasjonsutvekslingen på tvers av organisasjonsgrensene (Pfeffer 1982; Egeberg 1984; Jacobsen 1989). Drammen er ett eksempel, der

flyktningtjenesten og voksenopplæringen er lokalisert i samme bygg og under samme etatsledelse. Dette både øker kontakthyppheten og informasjonsflyten mellom etatene. Samtidig er det en strategi som krever lang tidshorisont og nøye planlegging. Den kan også være kostbar.

Et alternativ til den mer langsiktige løsningen en eventuell samlokalisering vil være, er å bygge ned de barrierene for informasjonsutveksling fysisk avstand skaper gjennom å etablere gode rutiner for informasjonsutveksling mellom etatene. Som det kom fram i kapittel 2, er det høyst varierende hvor mye og hva slags informasjon kommunene tilfører Aetat. Materialet tyder på at samarbeidet i stor grad foregår gjennom møter og telefonsamtaler, og at skriftlige kilder er mindre i bruk.

I en rekke kommuner er det allerede etablert *et system for oversendelse av skriftlig informasjon om den enkelte deltaker* i rimelig tid før deltakeren skal vurderes for Aetats tilbud. I retrospekt kunne likevel flere av informantene fortelle om en del uenighet knyttet til hvem som skulle ha hvilken informasjon og når. Flyktningtjenesten har flere steder vegret seg for å oversende informasjon om enkelt deltakere til Aetat. Dette gjelder både registreringen av hvem som er deltakere i introduksjonsprogram og deltakernes kartleggingskjema. Motviljen har bunnet i to forhold: For det første en økt arbeidsmengde, for det andre taushetsplikten og i kjølvannet av den en skepsis mot å formidle individinformasjon til andre etater.

### **En virtuell note til fysisk avstand**

Fysisk avstand mellom flyktningtjeneste og Aetat ble i liten grad oppfattet som et problem blant våre informanter, delvis i strid med hva vi kunne forvente ut fra litteraturgjennomgangen. En årsak kan være at rask og relativt uformell kommunikasjon er blitt lettere på relativt kort tid gjennom økt tilgang til e-post. I en situasjon der de fleste saksbehandlere har mange møter og mye brukerkontakt, kan forsøk på å få kontakt via telefon være relativt tidkrevende. Da er det selvsagt fint å kunne stikke innom, men siden det er relativt uvanlig at Aetat og flyktningtjeneste har vært fysisk samlokalisert, skal det trolig mer til før avstand oppleves som noe aktuelt problem. I tillegg kan det være at overgangen til e-postbasert kommunikasjon har relativt stor betydning for opplevelsen av hvor tilgjengelig kontaktpersoner i samarbeidende etater er. Hvorvidt en samlokalisering ville være positiv for brukernes tilgang til tjenestene, er et annet spørsmål.

### **En endret ansvars plassering – sammenslåing av enheter**

Kartlegging av informasjonsstrømmer, blant annet i og mellom departementer, viser at hvem som kommuniserer med hverandre endres betydelig ved endring av organisasjonenes grenser. Ifølge Egeberg (1984) er omfanget av informasjonsflyt større innenfor en organisasjon enn mellom organisasjoner. Formell organisering påvirker samtidig deltakernes oppmerksomhet, slik at en organisatorisk endring, for

eksempel sammenslåing av to organisasjoner, raskt endrer graden av interesse omkring et saksfelt (ibid.). Forslaget til ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV) illustrerer nettopp en slik sammenslåing av enheter basert på et rasjonale om et mer helhetlig tilbud til brukerne.

En slik løsning fjerner mange av barrierene for samarbeid og koordinering, men har foreløpig ikke vært noe alternativ i flyktningarbeidet. Det er likevel grunn til å drøfte arbeidsdelingen mellom Aetat og flyktningtjeneste nærmere og dette blir tatt opp som eget tema i kapittel 6.

## 4.6 Oppsummering

Tema i dette kapitlet har vært hvordan de rammene samarbeidet mellom Aetat lokal og flyktningtjenesten skal utformes og iverksettes innenfor, påvirker trekk ved samarbeidet og via dette også indirekte samarbeidets resultater. Litteratur om samarbeid, samt informantenes rapporteringer om hvilke utfordringer de møter i sin hverdag, la grunnlaget for formuleringen av fire hovedtyper av rammebetingelser som på ulike måter kan påvirke om det samarbeides, i hvilket omfang og på hvilken måte:

- *Kulturelle og holdningsrelaterte rammer:* En etatskultur kan gi seg utslag både i felles terminologi, felles verdier og felles syn på mål og virkemidler for eksempel i integreringsarbeidet. Dette kan på ulike måter skape avstand til andre etater og vanskeliggjøre samarbeid, for eksempel gjennom manglende anerkjennelse av samarbeidende etats kompetanse, manglende felles oppfatning av effektive arbeidsmetoder eller lite effektiv kommunikasjon som følge av ulik terminologi og ulike målgrupper.
- *Strukturelle rammer:* Om kommunen har en lett eller vanskelig integreringsoppgave (jf. egenskaper ved flyktningbefolkningen og det lokale arbeidsmarkedet), kan påvirke både i hvilken grad Aetat og flyktningtjenesten samarbeider, og om hva. Omfang og regelmessighet i bosettingen av flyktninger likeså.
- *Formelle rammer:* For det første har Aetat og flyktningtjeneste ulike lovverk, til dels ulike målsettinger (og målgrupper) og ulike måter å måle kvalitet og effektivitet på. For det andre oppleves ressursmangel, spesielt i Aetat, som en begrensende faktor både på samarbeidets innhold og organisering.
- *Fysiske rammer:* Informasjon flyter lettere og i større grad innenfor en organisasjon enn mellom organisasjoner og den fysiske avstanden mellom organisasjonene er

trukket fram som en av forklaringene. Små kommuner kan i så måte ha bedre forutsetninger for informasjonsutveksling enn større kommuner, noe avhengig av størrelsen på det etatskontoret det skal samarbeides med.

Som det framgår av denne oversikten, er flere av de rammebetingelsene samarbeidet skjer innenfor, vanskelige å påvirke lokalt. De er trukket inn her for å nyansere forsøket på å forstå variasjoner i samarbeidsrelasjoner også ut over den effekt lov og rundskriv måtte ha. Mye kan – og er – likevel forsøkt ivarettatt av de samarbeidende etater gjennom ulike former for barrierereduserende virkemidler. I tabell 4.1 følger en oppsummering over disse virkemidlene med henholdsvis fordeler og ulemper/utfordringer kommentert.

Tabell 4.1 Oppsummering av ulike barrierereduserende virkemidler – fordeler og ulemper/utfordringer.

	FORDELER	ULEMPER / UTFORDRINGER
1. Bevisst rekrutteringspolitikk	Redusere kommunikasjonsproblemer som følger av ulik fagsjargong og ulik etatskultur Førstehåndskjennskap til andres arbeidssituasjon og andres kompetanse	Lang tidshorison Vanskelig i små kommuner med få ansatte
2. Midlertidig utveksling av personer	Dra direkte vekslere på hverandres kompetanse	Kapasitetsinndekning i forhold til den utplassertes vanlige arbeidsoppgaver
3. Felles kurs og seminar	Forankre felles målsettinger Skape sosiale relasjoner på tvers av etatene Skape forståelse for andres arbeidssituasjon Etablere kjennskap til andres kompetanse Skape trygghet i egen kompetanse	Tilpasse seminaret ulike interesser og kompetansebehov, spesielt på små steder der de involverte også jobber med andre grupper enn flykt./innv.
4. Tverretatlige ledermøter	Koordinere og løse samarbeidsutfordringer på overordnet nivå Beslutningsmyndighet Bedrer informasjonsflyt	Balansere mellom kapasitet og behov på ledernivå
5. Tverretatlige møter mellom saksbehandlere	Koordinere og tilpasse tilbudet til brukerne Bedrer informasjonsflyt	Tid- og ressurskrevende Uklart hvilke brukere som har behov for slike team
6. Kontaktperson	Grunnlag for å etablere personlige relasjoner og tillit (og redusere telefonangst)	Sårbar ved omorganiseringer, sykemeldinger og utskifting av ansatte
7. Koordinator	Plasserer ansvar for å følge opp kontakt og infoutveksling mellom etatene	Midlertidige koordinatorstillinger gjør samarbeidet sårbart
8. Fysisk samlokalisering	Øker kontakthypen og informasjonsutvekslingen	Lang tidshorison Avhengig av nybygg eller at personer bytter plass

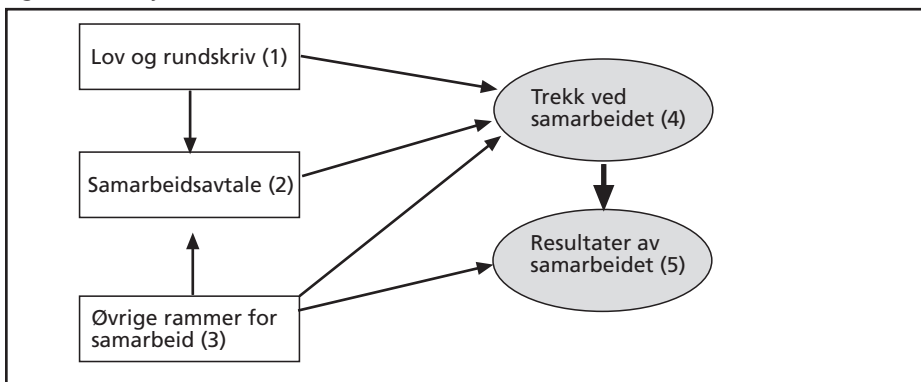




## 5 Hva er oppnådd gjennom samarbeidet?

I kapittel 2, 3 og 4 har vi beskrevet hvordan samarbeidet arter seg i de 150 kommunene som er intervjuet, samt hvilke forhold som har vært styrende for samarbeidet. Som vi så i kapittel 3, er det ikke uten videre enkelt å relatere samarbeidsrelasjonene mellom etatene til innhold i lov, rundskriv og samarbeidsavtaler. Likevel er et flertall i de samarbeidende etatene enige om at samarbeidet er blitt bedre. Spørsmålet i dette kapitlet er: Har samarbeidet ført til bedre måloppnåelse i introduksjonsarbeidet? Relatert til analysemodellen i kapittel 1 skal vi altså nå konsentrere oss om å beskrive boks 5, og vurdere sammenhengene mellom boks 4 og boks 5.

Figur 5.1: Analysemodell



Med godt samarbeid tenker vi både på god ressursutnyttelse, i form av lite dobbeltarbeid og lite tidsbruk på å diskutere arbeidsdeling etatene imellom, og på kvalitet på de tjenestene som produseres. Kvalitet i denne sammenheng er slik vi ser det knyttet til utforming av et godt tilrettelagt, individuelt tilpasset, helhetlig og kontinuerlig kvalifiseringsløp, der den enkelte deltaker i størst mulig grad er med på beslutningene og opplever at de behandles med respekt. Kvalitet er selvsagt også i stor grad knyttet til den kompetansen de samarbeidende etatene sitter på. Vi vil derfor også tematisere i hvilken grad introduksjonsordningen har medført et behov for kompetanseheving, og om samarbeidet har bidratt til en slik heving. Overgang til ordinært arbeid/utdanning er selvsagt også et helt sentralt kvalitetsmål, men som nevnt i kapittel 1 er dette for tidlig å vurdere.

## 5.1 Unngår etatene dobbeltarbeid?

Flyktningkontorene og Aetat lokal har tidligere blitt kritisert for i for liten grad å bygge på hverandres arbeid, ikke minst når det gjelder kartlegging av den enkelte deltakers bakgrunn, forutsetninger for og ønsker om yrkeskarriere (Djuve mfl. 2001). Bruk av skriftlige handlingsplaner som flyktningen kan medbringe fra en etat til en annen, er blant annet tenkt som en måte å redusere dette problemet på. Som vi så i kapittel 2, svarer fire av ti Aetat lokal at de får informasjon fra kommunen om den enkelte deltakers forutsetninger for deltakelse i det norske arbeidsmarkedet som er til stor nytte. To av ti mener informasjonen de får, er til en viss nytte. Årsakene til at informasjonen ikke er til større nytte, kan selsagt ha med begge samarbeidspartnerne å gjøre: Flyktningtjenesten kan ha gjort for dårlig arbeid, eller Aetat er for lite flinke til å bygge videre på det som er gjort.

To av ti Aetat lokal svarer at de sjelden eller aldri får informasjon fra kommunene. Gjennom de kvalitative intervjuene fikk vi innblikk i noen mulige årsaker til manglende overføring av informasjon: I noen tilfeller er kontaktpersonenes kunnskap om den enkelte deltaker i liten grad skriftliggjort, og er dermed noe mer krevende å overføre. I andre tilfeller er flyktningtjenesten av den oppfatning at Aetat ikke har behov for så mye informasjon, i hvert fall ikke før deltakerne er formidlingsklare. Noen mener også at det er problematisk å oversende kartleggingskjema og handlingsplan, fordi det der kan være sensitive opplysninger som Aetat ikke bør ha innsyn i. Fordi det kan være tidkrevende å «sladde» skjemaene, får ikke alltid Aetat de skjemaene de etterspør.

Svarene fra Aetat antyder at det fortsatt kan være en del å hente på å bedre informasjonsflyten fra flyktningtjenesten til Aetat. En bedring kan her bestå både i at informasjonen faktisk gis, og at innholdet i informasjonen blir mer spesifikk. Det kan også tenkes at Aetat kan bli en flinkere mottaker av informasjon, kanskje blir den informasjonen som kommer, i noen tilfeller urettmessig nedvurdert.

De kvalitative intervjuene viste også at det fortsatt foregår en del dobbeltarbeid når det gjelder kartlegging og vurdering av norskferdigheter. Noen steder har Aetat lokal overlatt denne vurderingen til kommunen. Andre steder bruker Aetat sine egne tester og vurderinger, som til dels overprøver kommunens vurdering. Vi fant også eksempler på at Aetat lokal tidligere hadde overlatt vurderingen til kommunen, men gått tilbake til å foreta sine egne evalueringer, fordi det for ofte viste seg at deltakerne som kommunen vurderte som klare for Aetats tilbud, hadde for svake norskferdigheter til å kunne nyttiggjøre seg disse. Dette illustrerer at en delegering av dette ansvaret til kommunen alene, krever en sterk samforstand mellom kommunen og Aetat om hvilke norskferdigheter som faktisk kreves.

Intervjuene med deltakerne støtter antakelsen om at det fortsatt er et potensial for å redusere dobbeltarbeid. Av de tjue deltakerne som er intervjuet, svarer halv-

parten at de synes Aetat og flyktningtjenesten spør mye om de samme tingene. Flere av deltakerne opplever det også som slitsomt og irriterende at de samme etatene spør om det samme flere ganger, enten fordi kontaktpersoner og saksbehandlere byttes ut, eller fordi den samme saksbehandleren spør flere ganger. Mangelfull informasjonsflyt både internt i etatene og mellom etatene er altså fortsatt et problem i en del kommuner.

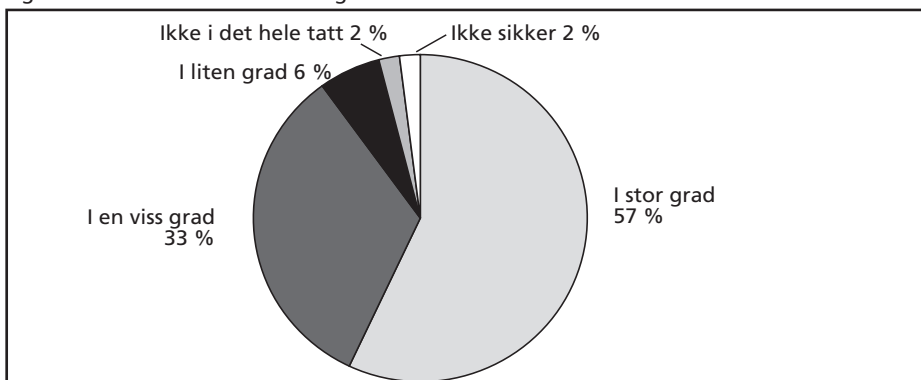
En litt spesiell form for dobbeltarbeid er det vi kan kalle for utvikling av dobbeltkompetanse: Når arbeidsdelingen mellom etatene ikke fungerer, fører dette i en del tilfeller til at begge etater utvikler kompetanse på samme område. Et typisk eksempel er at kommuner som opplever at Aetat ikke finner praksisplasser til flyktningene, overtar denne oppgaven selv, og dermed må utvikle kompetanse på formidling og et nettverk i det lokale næringslivet som Aetat kanskje i utgangspunktet allerede hadde. Vårt inntrykk er at introduksjonsloven og rundskrevet har bidratt til å bygge ned slik dobbeltkompetanse, nettopp fordi det er tydeliggjort at det er Aetat som skal ha disse oppgavene. Forutsetningen for at dette skal kunne kalles en positiv utvikling, er imidlertid at Aetat faktisk overtar oppgavene. Dersom Aetat fortsatt ikke utfører dem, kan resultatet bli at tilbudet bortfaller.

## 5.2 Unngås gråsoneproblematikk?

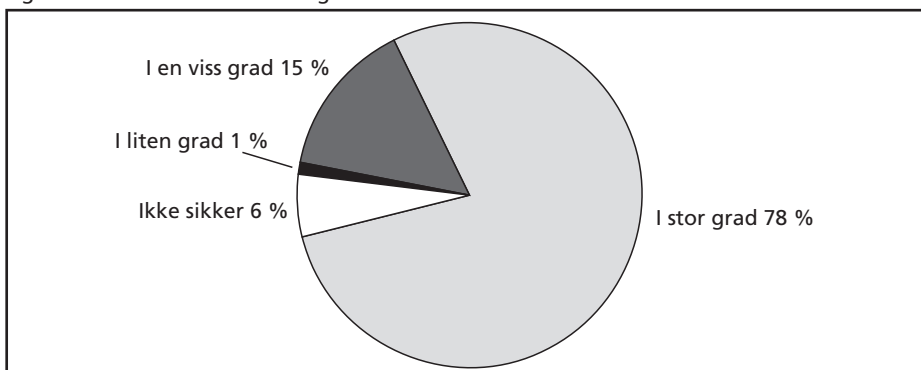
Uenighet om hvem som skal ha hvilke arbeidsoppgaver, er uheldig av flere årsaker. Det mest alvorlige er kanskje at slik uenighet kan føre til ansvarsfraskrivelse, og at viktige arbeidsoppgaver ikke blir gjort. En annen ulempe er at slik uenighet gjerne medfører at mye tid går med til møtevirksomhet og lange diskusjoner om hvem som skal gjøre hva.

I de kvalitative intervjuene fant vi at det er stor enighet blant kommunene og Aetat lokal om at loven og avtalen har bidratt til en klargjøring av hvem som skal ha hvilke arbeidsoppgaver. Spesielt inndelingen i språkpraksis/arbeidspraksis, samt reglene for samordning av etatenes støtteordninger trekkes fram som klargjørende. I den kvantitative undersøkelsen viste det seg også at av de 101 kommunene som har en skriftlig samarbeidsavtale, mener et stort flertall at denne har bidratt til å avklare arbeidsdelingen, se figur 5.2. Blant aetatskontorene mener åtte av ti at avtalen i stor grad har virket avklarende på etatenes ansvar og forpliktelser. Som vi så i forrige kapittel, er det riktignok ikke slik at samarbeidspartnerne nødvendigvis følger opp det som står i avtalen. Likevel vil større enighet om arbeidsdelingen i seg selv være en fordel. Når etatene er enige om hva de skal gjøre, kan ressursene settes inn på å få dette på plass, framfor å diskutere hvem som skal gjøre hva.

Figur 5.2: Kommunenes vurdering av om samarbeidsavtalen har virket avklarende.



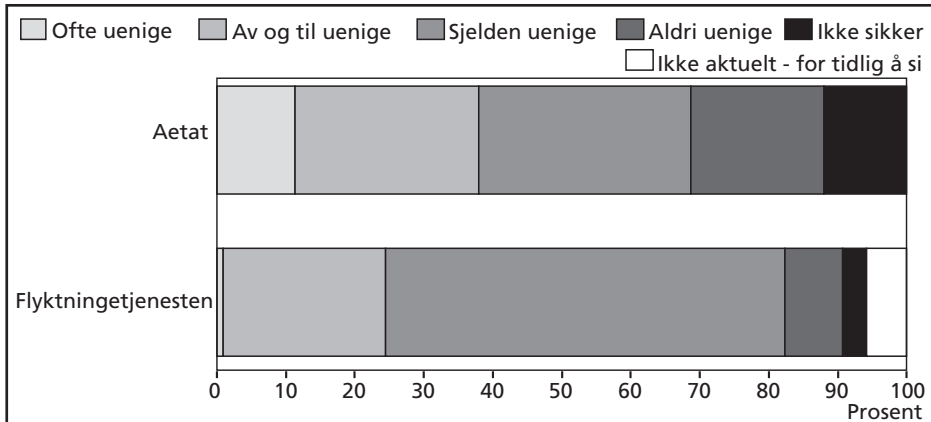
Figur 5.3: Aetat lokals vurdering av om samarbeidsavtalen har virket avklarende.



Av de kommunene som har skriftlig samarbeidsavtale, er det 43 prosent som ikke synes avtalen i stor grad har vært klargjørende. Det temaet som peker seg ut som mest konfliktskapende, er formidlingsklarhet, som vi var inne på i kapittel 2. Det er enkelt å bli enige om at Aetat skal ha en del oppgaver overfor deltakere som begge etater vurderer som formidlingsklare. Det er imidlertid ikke alltid enkelt å bli enige om hva som skal til for å bli definert som formidlingsklar. Ett av ti aetatskontorer mener at *de ofte* er uenige med flyktningtjenesten om når deltakerne er formidlingsklare. Fire av ti aetatskontorer opplever at *de ofte eller av og til* er uenige med flyktningtjenesten. Blant de kommunale flyktningtjenestene svarer én av fire at *de ofte eller av og til* er uenig med Aetat om når deltakerne er formidlingsklare.

Hvorvidt dette er et godt eller dårlig resultat, er ikke uten videre gitt. Vi har ikke stilt dette spørsmålet i tidligere undersøkelser, men har gjennom til sammen nærmere 40 kommunebesøk i forbindelse med tidligere evalueringer fått et inntrykk av en nokså omfattende uenighet om dette spørsmålet. Vi er derfor positivt overrasket over at 65 prosent av kommunene svarer at de sjelden eller aldri er uenige

Figur 5.4: Flyktningtjenestens og Aetatats vurdering av hvor ofte de er uenige om når den enkelte deltaker er formidlingsklar.



med Aetat om når deltakerne er formidlingsklare. Det er likevel en mager trøst for de 25 prosentene som opplever store samarbeidsproblemer med Aetat. I løpet av de kvalitative intervjuene fikk vi dessuten moderert det positive inntrykket noe.

Mange av kommunene rapporterer at deres deltakere har kommet så kort med introduksjonsprogrammet at det foreløpig har vært lite aktuelt med noen særlig utstrakt kontakt med Aetat, og at det kun er to-tre deltakere som har vært i kontakt med Aetat. Det kan forventes et betydelig større press på Aetat når flere deltakere nærmer seg to år i programmet, og kommunene skal forsøke å sluse disse over i Aetat. De kvalitative intervjuene viser også at noen kommunale flyktningtjenester ønsker seg betydelig større involvering fra Aetats side også før deltakerne er formidlingsklare. Noen har også – uten hell – forsøkt å inkorporere slike oppgaver for Aetat i den skriftlige samarbeidsavtalen (mens andre kommuner/Aetat lokal har fått det til). Fra Aetats side framheves gjerne manglende ressurser som begrunnelse for å vegre seg mot tidlig involvering. Enkelte aetatskontorer gir også uttrykk for at det er uheldig at deltakerne registrerer seg hos Aetat for tidlig, fordi det går ut over aetatskontorets formidlingsstatistikk. Andre aetatskontorer mener imidlertid at registrering av alle deltakere i introduksjonsprogram er helt uproblematisk, men at de ikke registreres som aktive arbeidssøkere før Aetat vurderer dem som klare for sine tilbud.

## 5.3 Er kvaliteten på tjenestene god?

Et av de mest sentrale målene på om tjenesten holder god kvalitet, er selvsagt i hvilken grad deltakerne faktisk kvalifiseres for arbeid eller ordinær utdanning. En slik evaluering ligger utenfor denne undersøkelsens rammer. I de kvalitative intervjuene har vi spurt om flykningstjenestens vurdering av overgang til ordinært arbeid i løpet av toårsperioden. Svarene varierer en god del fra kommune til kommune. Enkelte steder er flykningstjenesten relativt optimistisk, mens det andre steder meldes at en forsvinnende liten andel av deltakerne kommer til å være kvalifisert for arbeid i løpet av toårsperioden. Disse kommunene framhever at de har en krevende deltakergruppe, med mange med lite utdanning og/eller store helseproblemer. Vi har også spurt deltakerne om deres vurderinger av samarbeidet og kvaliteten på de ulike delene av det tilbudet de får, og vi har intervjuet Aetat om samarbeidet nå er godt nok, eller om det gjenstår viktige hindre for at kvalifiserings- og formidlingsarbeidet skal få de ønskede resultater. I dette avsnittet vil vi oppsummere noen av hovedfunnene fra disse intervjuene.

### **Kartlegging av individuelle ressurser og formidling av disse**

Deltakerne som er intervjuet, er svært fornøyd med måten de er tatt imot av flykningstjenesten på. De føler at de har fått formidlet hvilke kunnskaper og interesser de har. Når det gjelder overføringen av denne kunnskapen til Aetat, er svarene mer delte, både hos deltakerne og hos Aetat. Noen av deltakerne opplever at Aetat i liten grad er interessert i hva de kan og vil, og at de i liten grad har fått – eller tatt inn over seg – den informasjonen flykningstjenesten sitter på. Noen opplever også at de stadig må snakke med nye personer i Aetat, og at disse ikke er samordnet seg imellom. Ikke overraskende mener mange at det er flykningstjenesten som kjenner dem best. Bildet er likevel sammensatt. En av deltakerne trakk fram at saksbehandler på Aetat stilte spørsmål som han opplevde som langt mer relevante enn det kontaktpersonen i kommunen hadde gjort, fordi samtalen hos Aetat i større grad dreide seg om hvilken kompetanse han hadde og hvordan denne kunne overføres til det norske arbeidsmarkedet. Som tidligere nevnt melder enkelte aetatskontorer at de i liten grad får (relevant) informasjon fra kommunene.

### **Norskopplæringen**

Fra Aetats side meldes det til dels betydelig frustrasjon over kvaliteten på den kommunale norskopplæringen, og det etterlyses blant annet en sterkere yrkesretting. De får støtte av deltakerne selv: Bare tre av de 20 intervjuede deltakerne har fått norskopplæring som er tilpasset egen yrkesbakgrunn eller framtidige jobbønsker. For to

av de tre dreide det seg om noen få timer, kun én av de 20 hadde fått et slikt tilbud over noe tid. Tre andre deltakere fortalte at de hadde fått en del generell informasjon om det norske arbeidslivet og hvilke rettigheter man har som arbeidstaker i Norge. Resten av deltakerne mente at norskopplæringen overhodet ikke var yrkesrettet. Mange hadde likevel forståelse for at det kunne være vanskelig å få til en slik tilpasning i klasser der deltakerne hadde nokså ulik bakgrunn. Som en av de intervjuede sa: «Det var vel ikke så interessant for de andre.» Noen av deltakerne uttrykte likevel en mer generell frustrasjon over at norskopplæringen i liten grad ga mulighet til å praktisere det de hadde lært. Flere av flyktningskontorene er også bekymret over svak norskprogresjon og lite yrkesretting. Vi vil understreke at kvaliteten på norskopplæringen ikke har vært et tema for denne evalueringen på annen måte enn at vi har innhentet deltakernes, Aetats og flyktningskontorenes oppfatninger, og vi har derfor ingen mulighet til å vurdere kvaliteten på norskopplæringen på selvstendig grunnlag.

### **Individuell tilpasning**

Noen aetatskontorer gir også uttrykk for bekymring for manglende individuell tilpasning av kvalifiseringsløpene. Deres inntrykk er at de kommunale kvalifiseringsløpene i stor grad er standardisert. Dette har ikke vært noe hovedtema i våre kvalitative intervjuer, men vi har likevel også et klart inntrykk av at kvalifiseringsløpene er nokså like. Den individuelle tilpasningen av kvalifiseringen kommer gjerne inn nokså sent i kvalifiseringsløpet, kanskje ikke før deltakerne har henvendt seg til Aetat. Dette har igjen sammenheng med manglende yrkesretting av norskopplæringen, samt at norskopplæringen er den dominerende bestanddelen i kvalifiseringen.

### **Kontinuitet og sammenheng**

Svak norskprogresjon – og/eller høye krav til norsk hos Aetat – fører også til problemer for kontinuiteten i kvalifiseringen, fordi en del deltakere stagnerer på et norsk-nivå som er for lavt til at Aetat mener å ha et tilbud til dem. Flyktingene selv er først og fremst frustrert over at ting tar tid, og at Aetat ikke har noe tilbud til dem. Som en av dem sa, da vi spurte om samarbeidet mellom Aetat og flyktningskontoret: «De vil nok det samme, men det skjer jo ikke noe.» Flere av de kommunene som opplever samarbeidet med Aetat som dårlig, peker på lang ventetid og manglende relevant tilbud fra Aetat som et alvorlig problem i arbeidet med å sy sammen et godt og kontinuerlig kvalifiseringsløp.

Vi spurte også deltakerne om hvordan de opplevde samarbeidet mellom flyktingtjenesten og Aetat. Sju av de 20 deltakerne syntes det var vanskelig eller umulig å vurdere dette. Seks deltakere opplevde at Aetat og flyktingtjenesten samarbeider

godt, mens sju deltakere mente at de i liten grad samarbeider eller samordner arbeidet. De seks som mener at samarbeidet er godt, fordeler seg på fem ulike kommuner, to av dem bor i en kommune som selv beskriver samarbeidet med Aetat som svært dårlig. Med utgangspunkt i de intervjuene vi gjennomførte i den kommunen, er det rimelig å fortolke dette som at deltakerne vurderer samarbeidet ut fra hvor god informasjon Aetat hadde fått fra kommunen. Kommunen vurderte imidlertid samarbeidet først og fremst ut fra hvilke tilbud Aetat i praksis kunne gi deltakerne. Vi hadde dessuten valgt ut for intervju de (få) deltakerne i kommunen som hadde fått et tilbud fra Aetat, slik at vi kunne få informasjon om deres erfaringer med begge etater. Disse var ikke uventet fornøyd med at de hadde fått arbeidspraksisplasser.

### **Formidling til kurs og praksisplasser**

Det er foreløpig et mindretall av deltakerne som er formidlet til kurs, praksis eller arbeid. Dette må ses i lys av at programmene i mange av kommunene er nokså nystartede, og mange deltakere har bare vært med i noen måneder. I tillegg er det grunn til å se den lave formidlingen i sammenheng med flere av de poengene som er tatt opp under de tidligere avsnittene: Aetat kommer nokså sent inn, norsk-progresjonen er i en del tilfeller lav, kravene til norskerfardigheter hos Aetat høye, og kurstilbudet er ikke alltid godt tilpasset denne brukergruppens behov. Mangelfull informasjonsflyt mellom flyktningkontorene og Aetat kan også spille inn. Det kan også være grunn til å merke seg at kommunenes innsigelser i stor grad er knyttet til manglende tilbud, ingen av de åtte kommunene hadde innsigelser mot kvaliteten eller relevansen til de tilbudene som faktisk blir gitt.

### **Brukermedvirkning og respekt**

Et siste, men viktig aspekt ved kvaliteten på kvalifiseringsarbeidet er om deltakerne opplever at de blir hørt og behandlet med respekt. Dette er selvsagt særlig viktig i et omfattende og obligatorisk program. Det er et svært gledelig funn at samtlige intervjuede deltakere opplever at de blir behandlet med respekt både på flyktningkontoret og hos Aetat. Riktignok er utvalget av deltakere her lite, men resultatene er i tråd med tidligere evalueringer (Djuve mfl. 2001). De opplever også at de blir lyttet til og deltar i beslutninger om kvalifiseringsopplegget. Mange er likevel forvilt over at Aetat ikke kan hjelpe dem til å finne arbeid.

### **Kompetansebehov og kompetanseoverføring**

Introduksjonsloven og rundskrivnet har medført endrede arbeidsoppgaver og arbeidsformer for både flyktningtjenesten og Aetat. Hvor store disse endringene har vært,



varierer som vi har vært inne på nokså mye. At arbeidsoppgavene har endret seg, illustreres blant annet av at 113 av de 124 intervjuede aetatkontorene mener at innføringen av introduksjonsordningen har medført et behov for kompetanseheving blant saksbehandlerne. Samtidig er det bare sju av de 124 Aetat lokal som svarer at de har fått tilført ekstra ressurser for å gjennomføre oppgaver knyttet til deltakere i introduksjonsordningen.

I de kvalitative intervjuene med Aetat lokal og flyktningtjenestene spurte vi både på ledernivå og saksbehandlernivå om de opplever at eget kontor har den nødvendige kompetansen for å gjennomføre sine arbeidsoppgaver knyttet til introduksjonsprogrammet. Alle svarte bekræftende på dette. Dette er selvsagt et spørsmål det kan være vanskelig å få gode svar på, siden de fleste vil oppleve det som ubehagelig å nedvurdere sine kollegers og underordnedes kompetanse. Både ved flyktningtjenesten og hos Aetat lokal var det i varierende grad gjennomført kompetansehevende tiltak knyttet til ordningen. Noen hadde nokså systematisk sørget for at alle ansatte som jobber med ordningen, hadde deltatt på UDIs kurs om introduksjonsprogrammet. Andre steder skjedde kompetanseutviklingen i hovedsak internt. Den interne kvalifiseringen varierer også i omfang og form, fra nokså formaliserte møter eller seminarer, til mer adhocpregede diskusjoner av arbeidsformer og enkeltsaker på interne møter. Av de åtte kommunene er det bare Oslo og Bergen som har organisert felles kvalifiseringsopplegg for de to etatene. En viktig forutsetning for kompetanseoverføring er selvsagt at man kjenner til og anerkjenner hverandres kompetanse.

I de kvalitative intervjuene med kommunene viste det seg ikke overraskende at i de kommunene som har lite samarbeid med Aetat, skjer det lite kompetanseoverføring fra Aetat til kommunene. I kommuner som har et godt samarbeid med Aetat, framheves det gjerne at Aetat bidrar med kunnskap om eksisterende kurstilbud og muligheter i arbeidsmarkedet. I hvilken grad dette faktisk er en kompetanseoverføring, er likevel noe tvilsomt. Det er vel heller slik at flyktningtjenesten her setter pris på den spesialkompetansen som finnes hos Aetat, uten at denne nødvendigvis overføres til flyktningtjenesten. Kompetanseoverføring fra Aetat til kommunen i ordets egentlige betydning er det kun én kommune som rapporterer om. Her deltar Aetat i faste månedlige samarbeidsmøter, og bidrar etter behov i enkeltsaker også før deltakerne er formidlingsklare. Denne type kompetanseoverføring forutsetter nok et samarbeid som foregår over en viss tid.

I intervjuene med Aetat ble «kompetanseoverføring» ofte assosiert med «informasjonsflyt», og forstått som god informasjon om den enkelte deltakers forutsetninger. Noen nevnte også at flyktningtjenesten har «god kompetanse på flyktninger», og at dette ga trygghet i de personlige møtene med deltakerne.

Alt i alt tror vi det er rimelig å konkludere med at samarbeidet har ført til relativt lite kompetanseoverføring. Derimot har det i mange tilfeller ført til at etatene

har fått større kunnskap om hverandres kompetanse, og at denne kompetansen dermed kan samordnes og brukes til beste for deltakerne. Dette må nettopp være noe av hensikten med at etatene skal samarbeide: Muligheten til å trekke på spesialkompetanse i begge etater, og dermed redusere behovet for «dobbelkompetanse».

## 5.4 Er dette godt nok?

I vurderingen av hva som er oppnådd gjennom samarbeidet, er det viktig å huske på at introduksjonsordningen er ny. Fra ordningen ble obligatorisk 1.9.2004 til de kvantitative intervjuene med flyktningsjenestene og Aetat ble gjennomført, gikk det tre og en halv måned. Selv om rundskrivet som omtaler arbeidsdeling mellom Aetat og kommunene i arbeidet med introduksjonsordningen ble sirkulert i 2003, er det mange av kommunene – og Aetat lokal – som har utsatt formaliseringen av samarbeidet til loven ble obligatorisk. Som vi har sett, hadde heller ikke alle rukket å formalisere samarbeidet innen utløpet av 2004. 60 prosent av kommunene hadde også på intervjuetidspunktet færre enn fem deltakere som etter deres mening var klare for Aetats tilbud.

Sett i dette lyset, bør man kanskje være godt fornøyd med at et stort flertall av både flyktningsjenestene og Aetat lokal mener at samarbeidet er godt, og at flertallet av dem som har en skriftlig samarbeidsavtale, mener at denne har ført til en avklaring av ansvarsforholdene. Det er selvsagt et problem at det ikke alltid er godt svar mellom hva som står i avtalen og hva etatene faktisk gjør, men forhåpentligvis vil dette gå seg noe til over tid.

Undersøkelsen viser likevel at det – i hvert fall i en del kommuner – gjenstår et betydelig potensial for bedre informasjonsflyt, koordinering og samarbeid. En del av disse kommunene ønsker en betydelig større innsats fra Aetat enn det Aetat ser seg i stand til å tilby. Samtidig etterlyser enkelte Aetat lokal bedre informasjon fra flyktningsjenestene, og en større arbeidsretting i norskopplæringen.

En viktig intensjon med introduksjonsordningen var å tette gapet mellom kommunal kvalifisering og Aetats krav og tilbud, gjennom en heving av kvaliteten på den kommunale kvalifiseringen, bedre samarbeid mellom etatene, og tidligere involvering fra Aetats side. Likevel gir både flyktningsjenesten og Aetat i en del kommuner uttrykk for stor bekymring over at mange av deltakerne etter to års kommunal kvalifisering er langt unna de kravene som stilles for formidling til kurs og arbeid i regi av Aetat. Årsaken til dette er selvsagt sammensatt, og dataene vi har samlet inn til denne undersøkelsen, er ikke egnet til å vurdere om hovedansvaret kan plasseres hos den ene eller den andre etaten. Den enkelte deltakers forutsetninger og betingelser for å lære norsk er selvsagt svært varierende. Lite eller ingen skole-

bakgrunn, bekymring for familie i hjemlandet og helseproblemer er viktige stikkord som kan forklare lav norskprogresjon. Hvis det etter at introduksjonsordningen har vært i funksjon over noe lengre tid, viser seg at gapet mellom deltakernes norskkferdigheter og de krav Aetat stiller, blir et omfattende problem, er det likevel grunn til å se nærmere både på metodikken i norskopplæringen, og på Aetats tilpasning til målgruppens behov.

Denne evalueringen hadde som utgangspunkt å studere samarbeidet mellom kommunene og Aetat. Siden det er den kommunale flyktningtjenesten som særlig samhandler med Aetat, har vi fokusert på flyktningtjenesten snarere enn på voksenopplæringen. Funnene gir likevel grunnlag for å framsette en hypotese om at noe av gapet i norskkvalifikasjoner har å gjøre med at voksenopplæringen og Aetat har nokså ulik fokusering når det gjelder målene for språkopplæringen. Ifølge en del ansatte i Aetat er norskopplæringen for lite individuelt tilrettelagt, for lite yrkesrettet og legger for stor vekt på skriftlige ferdigheter, også for deltakere som har lite eller manglende skriveferdigheter på eget språk. Også en del deltakere etterlyser mer muntlig praksis.

### **Rundskrivets betydning for måloppnåelse i integreringsarbeidet**

I kapittel 1 satte vi opp tre hypoteser om hvordan rundskrivet og samarbeidsavtalene kunne ha en positiv innflytelse på måloppnåelsen i introduksjonsarbeidet: gjennom å tydeliggjøre arbeidsdeling, gjennom å bidra til økt koordinering på tvers, og gjennom å bidra til en mer enhetlig oppgaveforståelse, gjennom for eksempel kompetanseoverføring mellom etatene.

Tydeliggjøring av arbeidsdelingen er viktig av to årsaker: for å hindre dobbeltarbeid, og for å sikre at arbeidsoppgaver ikke blir liggende i et ingenmannsland mellom to etater. Samarbeidsavtalene har åpenbart bidratt til at arbeidsdelingen er klarere enn tidligere, selv om det fortsatt gjenstår noen uklarheter. Sånn sett er det dermed god grunn til å tro at avtalene har hatt en positiv effekt på samarbeidet. Vi finner imidlertid tegn på at det gjenstår store utfordringer når det gjelder å sikre at viktige arbeidsoppgaver faktisk blir utført. Når Aetat lokal har ansvar for å finne og følge opp deltakere i arbeidspraksis, kan dette arbeidet nedprioriteres hos de kommunale flyktningtjenestene. Samtidig fører ressursmangel og uenighet om tidspunkt for når deltakerne er formidlingsklare til at Aetat i mange tilfeller ikke tilbyr arbeidspraksis eller andre tiltak – i hvert fall ikke på det tidspunkt den kommunale flyktningtjenesten ønsker det. Det er liten grunn til å tro at Aetat gjør dette i mindre grad enn tidligere, men det er tegn som tyder på at enkelte kommuner har redusert sin tidligere satsing på formidling til arbeid, fordi dette nå skal være Aetats oppgave.

Når det gjelder koordinering på tvers av etatene, er de individuelle kvalifiseringsplanene og tverrfaglige team viktige virkemidler. Det er dermed bekymringsfullt at

bare fire av ti Aetat lokal får informasjon fra flyktningkontorene om den enkelte deltaker som er til stor nytte. Koordinering på tvers kan imidlertid også skje på ledernivå. Som vi så i kapittel 3, følges 60 prosent av avtalene opp på ledernivå, ifølge de kommunale flyktningtjenestene. Lederoppfølging har som vi har sett, stor betydning for etatenes vurdering av samarbeidet.

Når det gjelder vurderingen av hvorvidt samarbeidet har medført en mer helhetlig oppgaveforståelse, må vi støtte oss på de kvalitative intervjuene. Som nevnt over er det der få tegn på at samarbeidet så langt har medført noen særlig omfattende kompetanseoverføring. Det kan likevel være grunn til å tro at mer koordinering og kontakt på tvers av etatene i seg selv vil bidra til en mer helhetlig oppgaveforståelse. På den annen side kan det tenkes at den tydeligere arbeidsdelingen mellom flyktningtjenesten og Aetat samtidig har den utilsiktede effekt at oppgaveforståelsen blir mindre helhetlig – ved at kommunen fokuserer på norskopplæring og Aetat på arbeid.

## 6 Mer regulering?

Det er et underliggende premiss for introduksjonsloven og rundskriv P-6/2003 at et godt samarbeid mellom Aetat lokal og de kommunale flyktningtjenestene vil gi et samlet sett bedre kvalifiseringstilbud til nyankomne flyktninger. Samtidig har tidligere evalueringer vist at samarbeidet mellom etatene har vært anstrengt eller helt fraværende. Den sentrale problemstillingen for denne rapporten har vært å vurdere om samarbeidet har blitt bedre. I dette siste kapitlet vil vi på bakgrunn av de funnene som er gjort, vurdere egnetheten av virkemidlene. Er samarbeidet nå godt nok? Og hvis ikke, går veien til et bedre samarbeid gjennom ytterligere regulering, eller er andre virkemidler mer hensiktsmessige?

Som vi har sett, vurderer nå et flertall av de kommunale flyktningtjenestene, og et enda større flertall av Aetat lokal-kontorene, samarbeidet etatene imellom som godt. Denne generelle fornøydheten skjuler imidlertid en god del misnøye når det gjelder hvordan de samarbeidende partene utfører de arbeidsoppgavene de er tillagt innenfor introduksjonsprogrammet. Problempunktene er særlig knyttet til

- mangelfull informasjonsflyt fra flyktningtjenesten til Aetat
- ønske om tidligere involvering fra Aetat i utformingen av kvalifiseringsplaner
- uenighet om når deltakerne er formidlingsklare
- manglende relevante kurstilbud og praksisplasser hos Aetat
- manglende avklaring av hvem som skal følge opp deltakere og arbeidsgivere i forbindelse med arbeidspraksis
- manglende gjennomføring av planlagte samarbeidsmøter

En opptelling av hvilke av disse som er kommunens ansvar, og hvilke som er Aetats ansvar, er ikke nødvendigvis så fruktbart. For de fleste punktene har Aetat og kommunen et felles ansvar. Dette ligger i samarbeidets natur, og er selvsagt en viktig årsak til at samarbeid er vanskelig. Hvis arbeidsoppgavene enkelt kunne fordeles på etatene, er vi tilbake i en situasjon som nettopp er preget av arbeidsdeling, og ikke samarbeid, jamfør diskusjonen av dette i kapittel 2. Dessuten henger de ulike problemene – og løsningene – sammen: God informasjon fra flyktningtjenesten til Aetat er en viktig forutsetning for at Aetat skal kunne bidra på et tidlig tidspunkt.

Et viktig spørsmål er selvsagt om disse problemene er så alvorlige at videre tiltak er nødvendig, eller om man skal si seg fornøyd med situasjonen. Vi mener det er flere grunner til at man bør ha som ambisjon å bedre samarbeidsrelasjonene: For det første er rommet for forbedring nokså stort også på grunnleggende samarbeidsområder (som f.eks. informasjonsflyt). For det andre er den interkommunale variasjonen i samarbeidsformer og -relasjoner svært stor. Dette tilsier at det burde være grunnlag for å forbedre situasjonen også i de kommunene der samarbeidet er vanskelig. Dårlig samarbeid får dessuten konsekvenser for kvaliteten på kvalifiseringsarbeidet. Ut fra hensynet til likebehandling er det derfor problematisk at kvalifiseringstilbudet en flyktning får i så stor grad skal avhenge av hvilken kommune vedkommende tilfeldigvis er bosatt i.

Den korte tiden introduksjonsloven har vært i funksjon, er naturligvis et argument for å avvente situasjonen før eventuelle nye virkemidler utprøves. Spesielt har Aetat i mange tilfeller nokså kort erfaring med introduksjonsordningen, siden de i mange tilfeller kommer sent inn i deltakernes kvalifiseringsløp. Det er imidlertid ting som tyder på at erfaring ikke løser alle samarbeidsproblemer. Ikke minst illustreres dette av at det finnes eksempler på kommuner som har lang fartstid med introduksjonsordningen, blant annet tidligere prøveprosjektkommuner, som opplever til dels betydelige samarbeidsproblemer med Aetat.

Hvilke alternativer har man så for å bedre samarbeidsrelasjonene? Svarene avhenger selvsagt av hva som er de viktigste barrierene for samarbeid. Introduksjonsloven med mer er i første rekke innrettet på å avklare ansvarsforholdene mellom etatene, og til å legge til rette for at det formaliseres noen samarbeidsrutiner. Som vi har sett i forrige kapittel, er det en rekke barrierer for samarbeid som i liten grad er knyttet til disse forholdene. Ressursmangel og kulturforskjeller etatene imellom kan vanskelig bøtes på gjennom tydeligere formalisering av samarbeidet. Eksempler på og forslag til hvordan man kan overkomme disse andre barrierene, er behandlet i kapittel 4. I dette avsluttende kapitlet vil vi vurdere om en justering av den formelle reguleringen av samarbeidsrelasjonen mellom flyktningtjenesten og Aetat kan være hensiktsmessig. En slik justering kan skje enten ved en endring av oppgavefordelingen, og/eller ved en ytterligere detaljering av hvordan det skal samarbeides om den eksisterende oppgavefordelingen. I tillegg kan man vurdere ulike alternativer for konfliktløsning i de tilfellene samarbeidet kjører seg fast.

## 6.1 Mer detaljert rundskriv/samarbeidsavtaler?

Rundskrivet omhandler først og fremst arbeidsdeling, i liten grad selve samarbeidet, jamfør typologi i kapittel 2. Beskrivelsen av hvordan samarbeidet skal foregå, er i stor grad overlatt til den enkelte samarbeidsavtale. I de åtte kommunene vi har besøkt, er samarbeidsavtalens beskrivelse av hva som er henholdsvis Aetats og flyktningtjenestens ansvar nokså likt, og følger malen fra rundskrivet ganske tett. Derimot er det betydelig variasjon i punktene som omhandler samarbeidsorganer og samarbeidsformer. Den mest detaljerte beskrivelsen finner vi i en kommune der flyktningtjenesten og Aetat samarbeider svært godt. Vi kan likevel ikke uten videre anbefale denne samarbeidsavtalen som en mal for alle andre kommuner. Behovet for samarbeid vil variere fra kommune til kommune, blant annet med hva slags kompetanse som finnes i de to etatene og hvilke behov flyktningene har. Dessuten er samarbeidsklimaet i utgangspunktet nokså varierende. Dersom holdningene til betydningen av samarbeid er negative, kan det være lite hensiktsmessig tidsbruk å tvinge saksbehandlere til hyppige møter som ingen av partene synes de har særlig mye igjen for. Dette er også noe som poengteres av flere av våre intervjuobjekter. Flere av informantene vektlegger at samarbeid fordrer positiv vilje fra begge parter, noe som er vanskelig å oppnå ved å slå i bordet med rundskriv eller samarbeidsavtaler. Det presiseres at et mer detaljert rundskriv neppe er veien å gå for å avklare de uenighetene som gjenstår, men at lokale forhold og lokale rammer må få styre den helt konkrete formuleringen av samarbeidet.

Våre informanters vurderinger av hvor detaljert statlige reguleringer bør være, varierer noe med informantenes opplevelse av om samarbeidsrelasjonen er god eller dårlig. Der misnøyen med Aetats innsats er stor, er det gjerne også et større ønske om at loven og rundskrivet skulle gått lenger i å regulere Aetats oppgaver. Disse kommunene etterlyser en klarere minimumsstandard for Aetats innsats, eventuelt en høyere minimumsstandard enn den de leser ut av rundskrivet. De ønsker flere formuleringer av typen «Aetat skal» og færre av typen «Aetat skal ved behov». Nå kan det innvendes at rundskrivet allerede peker på at Aetat skal ha en sentral rolle i utformingen og gjennomføringen av introduksjonsordningen. Det er likevel et stort rom for fortolkning av hva dette skal innebære. De kommunene som ønsker større og tidligere involvering fra Aetats side, etterlyser gjerne (større) involvering i den enkelte deltaker også før deltakerne er klare for tiltak i regi av Aetat, for eksempel ved å delta i utforming av individuelle planer, og/eller flere og bedre tilrettelagte tiltak. Aetats rolle når det gjelder utforming av individuelle planer, kan åpenbart reguleres tydeligere i rundskrivet. Derimot er det vanskelig å se for seg at rundskrivet skal kunne pålegge de enkelte Aetat lokal et bestemt innhold eller nivå på tiltakene.

Et annet argument mot svært detaljert arbeidsdeling i nasjonale dokumenter er at dette kan være et hinder for en hensiktsmessig tilpasning til lokale variasjoner i

hva slags kompetanse og ressurser henholdsvis Aetat og flyktningtjenesten besitter. For eksempel finnes i de største byene Aetat intro, som har både kompetanse og kurstilbud spesielt tilpasset innvandrere.

Rundskrivet har ved bruken av begrepet «formidlingsklar» unngått å ta stilling til et av de vanskeligste spørsmålene, nemlig hvem som er formidlingsklar. I en del kommuner der samarbeidsproblemene med Aetat oppleves som store, ønsker flyktningtjenesten seg en klarere definisjon, eventuelt større innflytelse på beslutningen om når deltakerne er formidlingsklare. Spørsmålet er imidlertid om dette er mulig og ønskelig. Noen har tatt til orde for å bruke gjennomført modul 2 som kriterium. For mange deltakere kan dette være et passende tidspunkt å få et tilbud fra Aetat på. Det vil likevel ikke gjelde for alle. Noen deltakere gjennomfører modul 2 til tross for store helseproblemer, og kan være i en tilstand der de slett ikke er klare for å utplasseres i en ordinær virksomhet. Utplassering av deltakere som ikke er i stand til å fungere på en arbeidsplass, er uheldig både av hensyn til deltakeren selv, og fordi det kan ødelegge for tillitsforholdet mellom Aetat og lokale arbeidsgivere. Andre deltakere har svært svak norskprogresjon, og vil kanskje aldri klare å gjennomføre modul 2. For disse kan tidlig kontakt med arbeidslivet virke motiverende, og bidra til bedret norskprogresjon. En rigid inndeling av deltakere etter beståtte modulster kan med andre ord være til hinder for et godt individuelt tilrettelagt tilbud. Ifølge deltakere i samarbeidsgruppen som blant annet var med på å utforme forslag til rundskriv, var hensynet til individuelle tilpasninger årsaken til at arbeidsgruppen ikke anbefalte objektive kriterier for vurdering av formidlingsklarhet. Vi tror likevel en presisering av at formidlingsklarhet til arbeid ikke er det samme som formidlingsklarhet til kurs, orientering, testing og karriereplanlegging, kunne tydeliggjøre rommet for Aetats bidrag. I dag skiller rundskrivet mellom å være formidlingsklar til arbeid, og å være formidlingsklar til veiledning/kvalifisering rettet mot arbeid. Selv om dette utvider Aetats ansvarsområde betydelig, er vår erfaring at mange saksbehandlere i Aetat tolker dette som at Aetat ikke har noe å bidra med overfor deltakere som de ikke vurderer som klare for kurs eller arbeid. Kanskje handler dette også om at innholdet i rundskrivet er for lite kjent på saksbehandlernivå i Aetat.

Rundskrivet spesifiserer per i dag ikke kommunenes ansvar for overføring av informasjon om den enkelte deltaker til Aetat. Det heter riktignok at de skriftlige samarbeidsavtalene skal inneholde rutiner for informasjonsflyt, men det er ikke konkretisert at dette skal omfatte overføring av for eksempel kartleggingsskjema. Siden god informasjon om den enkelte deltaker er en viktig forutsetning for at Aetat skal kunne vurdere hva de skal kunne bidra med, og at informasjon på et tidlig tidspunkt er en forutsetning for at Aetat skal kunne komme tidlig på banen, mener vi en tydeligere regulering av kommunenes informasjonsansvar peker seg ut som en mulig forbedring av rundskrivet.



For å oppsummere: Det er både fordeler og ulemper knyttet til å gjøre rundskrivet skarpere i kantene. En mer detaljert regulering *kan* bidra til å løse noen av de samarbeidsproblemene som gjenstår. Samtidig kan rigid regulering være et hinder for tilpasning til individuelle behov og lokale forhold. Hvis man ønsker en mer detaljert regulering, mener vi at det er særlig tre forhold det er grunn til å tro det kan være hensiktsmessig å se nærmere på: For det første kommunenes ansvar for å formidle informasjon om den enkelte deltaker til Aetat: Hva slags informasjon skal overføres, og på hvilket tidspunkt? For det andre kan begrepet formidlingsklar enten fjernes eller spesifiseres slik at det enda tydeligere framgår at deltakere som ikke er klare for formidling til arbeid, likevel kan være klare for kurs, avklaring, testing og karriereplanlegging. For det tredje kan Aetats rolle som rådgivere og/eller deltakere i utforming av individuelle planer spesifiseres. For å unngå at rundskrivet skal tippe over og bli for rigid i sine reguleringer, kan dette gjøres ved å spesifisere at Aetat *skal* ha en rolle i utformingen av individuelle planer, men at det er opp til de lokale samarbeidsavtalene å spesifisere *hvordan* dette skal gjennomføres.

#### **En annen type samarbeidsavtale – et eksempel fra Sverige**

I Sverige er arbeidsdelingen mellom det kommunale flyktningarbeidet og arbeidsformidlingen nokså likt som i Norge. Manglende samarbeid mellom etatene er framhevet som en av årsakene til langsom arbeidsmarkedsintegrering i Sverige (Lundh mfl. 2002, SOU 2003:75). I den nevnte SOU-en beskrives en betydelig optimisme etter innføringen av den svenske introduksjonsordningen i 1991. Ordningen var ifølge regjering og riksdag preget av et helhetssyn på integreringsarbeidet, som innebar at alle offentlige etater måtte samordnes og tilpasses til den enkelte flyktnings individuelle behov. Påfølgende evalueringer har konstatert at samordningen mellom ulike offentlige etater har blitt bedre, men at det fortsatt i alt for stor utstrekning er behov for ytterligere samordning. «Inte ens det tydliga kravet i ersättningsförordningen, på att arbetsformidlingen skall vara med i ett samråd i introduksjonsplaneringen, uppfylls alltid.» (SOU 2003)

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), Integrationsverket, Migrationsverket, Skolverket og Svenska Kommunförbundet inngikk i april 2001 en sentral avtale om utviklingen av introduksjonsarbeidet. Hensikten med avtalen var å samordne innsatsen og legge bedre til rette for samarbeid. En evaluering av effektene av avtalen viste at den sentrale avtalen har medført at regionale og lokale avtaler har blitt inngått, og at den oppleves som å ha bidratt til en formalisering av et tidligere uformelt samarbeid, slik at dette ikke i samme grad

som tidligere er personavhengig (BDO Consulting Group 2003). Arbeidsmarknadsstyrelsen vurderes sammen med Migrationsverket som de av samarbeidspartene som har hatt størst problemer med å følge opp avtalen, blant annet som følge av omorganiseringer. AMS vurderes dessuten som en svært regelstyrt virksomhet, som ikke har tilstrekkelige ressurser for å kunne ivareta sine oppgaver knyttet til introduksjonsarbeidet. Alle de intervjuede aktørene i evalueringen etterlyste dessuten deltakelse fra næringslivet, enten gjennom Svenskt Näringsliv (arbeidsgiverorganisasjonen) eller enkelte foretak.

Våren 2003 nedsatte den svenske regjeringen en arbeidsgruppe som skulle se på hvordan næringslivets engasjement i integreringsarbeidet bedre kunne ivaretas av offentlige aktører, samt hvordan et bedre samarbeid på området kan komme i stand. Arbeidsgruppen foreslår blant annet at arbeidsformidlingens (Arbetsmarknadsverkets) rolle og ansvar i introduksjonen av nyankomne innvandrere må tydeliggjøres (Ds 2004:22). De peker også på betydningen av en spesialisering av disse arbeidsoppgavene, ved at enkelte saksbehandlere med spesialkompetanse får avsatt tid til å arbeide med innvandrere. Betydningen av tette kontakter med næringslivet understrekes også, samt at virksomhetenes rekrutteringsbehov må legges til grunn for kvalifiseringsaktiviteten. Arbeidsgruppen peker også på behovet for tett samarbeid mellom kommunene og arbeidsformidlingen i introduksjonsarbeidet, men er lite spesifikke når det gjelder hvordan dette skal skje.

Oppsummeringsvis har Sverige nokså likeartede erfaringer som Norge, blant annet når det gjelder effektene av lovregulering: Et lovpålagt samarbeid kan medvirke til økt oppmerksomhet om ett område, men medfører ikke nødvendigvis at det faktisk samarbeides. I den videre reguleringen av samarbeidsformene mellom Aetat og kommunen har Sverige satset på frivillige avtaler som også involverer andre samarbeidspartnere, mens man i Norge har utformet et rundskriv. Så langt er det ingen grunn til å tro at Sveriges løsning har vært mer effektiv enn den norske. Når det gjelder barrierer for samarbeid mellom etatene, peker de ulike svenske utredningene på ressursmangel i Arbetsmarknadsverket, ulik arbeidskultur i de samarbeidende etatene samt at de overordnede målene for arbeidsmarkedspolitikken kan medføre at arbeidsinnsatsen i Arbetsmarknadsverket styres mot de «lette» tilfellene, og at innvandrere derfor ofte nedprioriteres (SOU 2003). Dette er funn som speiler norske erfaringer.

## 6.2 Endret ansvarsdeling?

I de kvalitative intervjuene vi har gjennomført, er det ingen, verken blant de kommunale flyktningtjenestene eller Aetat lokal, som har tatt til orde for noen større endringer i den ansvarsdelingen som lov og rundskriv beskriver. Likevel peker den kritikken som kommer fra hver av etatene, på noen problematiske sider ved dagens ansvarsdeling – slik den er fortolket og implementert i mange kommuner og Aetat lokal. Selv om intensjonen i lov og rundskriv er at Aetat lokal skal ha en viktig rolle også før deltakerne er klare for tiltak i regi av Aetat, er realiteten mange steder en annen. Og selv om det samarbeides, har kommunene et hovedansvar for å tilby grunnleggende kvalifisering, og Aetat lokal har et hovedansvar for formidling til arbeid. Dette er åpenbart fornuftig ut fra hva slags kompetanse etatene har, men en ulempe kan likevel være at arbeidsdelingen i seg selv kan føre til noe ulik fokusering for arbeidet i hver av etatene. Spesielt kan det tenkes at målsettingen for Aetats arbeid i for liten grad blir styrende for den kommunale kvalifiseringsvirksomheten. Sagt på en annen måte: Kommunen kan se bort fra kravene i arbeidsmarkedet. Faren er dermed at kvalifiseringsarbeidet i for stor grad blir styrt av andre hensyn.

Aetat er i sitt kurs- og formidlingsarbeid i mye sterkere grad enn kommunene nødt til å forholde seg til et arbeidsmarked der krav til konkurransedyktighet og effektivitet styrer rekrutteringspolitikken. Måloppnåelsen i formidlingsarbeidet avhenger delvis av innsatsen til de ansatte i Aetat, men også i stor grad av kvalifikasjonene til de personene som skal formidles, og ikke minst av forholdene i det lokale arbeidsmarkedet.

Hvilke hensyn er det så som kan tenkes å bli dominerende i det kommunale introduksjonsarbeidet? For det første er det rimelig å forvente at lovpålagte oppgaver prioriteres, og at konkrete og målbare arbeidsoppgaver som for eksempel etablering av heldags- og helårstilbud prioriteres framfor mer uklart definerte oppgaver som «individuell tilpasning» og «samarbeid». I tillegg stiller loven krav om at heldagstilbudet skal holde høy kvalitet. Enkelte av våre informanter har gitt uttrykk for at mange kontaktpersoner føler dette som et tungt ansvar, og de kan være usikre på egen kompetanse når det gjelder å kvalitetssikre tilbudet. Mange har derfor med glede overlatt ansvaret for heldagstilbudet til den kommunale voksenopplæringen, der pedagoger har ansvaret for undervisningsopplegg og kvalitetssikring. Dette kan være vel og bra, men det ligger en fare i at voksenopplæringen ofte har enda lenger avstand til Aetat og kravene i arbeidsmarkedet enn det flyktningtjenesten har. Jamfør beskrivelsen av samarbeidsbarrierer i kapittel 4 er de ansattes utdanningsbakgrunn i sterk grad med på å styre hvilke utfordringer, problemer og mulige løsninger de ansatte i hjelpeapparatet ser. For eksempel kan det tenkes at pedagogene tillegger skriftlige, teoretiske norskferdigheter større vekt enn det de ansatte i Aetat ville gjøre,

og at temaer knyttet til generell samfunnsforståelse får mye oppmerksomhet på bekostning av mer yrkesrettet norsk.

Eventuelle interne samarbeidsproblemer og mer eller mindre heldig arbeidsdeling mellom ulike kommunale etater er selvsagt kommunenes ansvar, og man kan mene at en diskusjon av disse ikke hører hjemme i en evaluering av samarbeidsrelasjoner mellom kommune og Aetat. I praksis er det likevel sånn at de interne kommunale samarbeidsproblemene kan ha betydelige konsekvenser for hvordan samarbeidet med Aetat forløper.

Det kan også innvendes mot denne problematiseringen av dagens arbeidsdeling at kommunene i henhold til introduksjonsloven *har* et hovedansvar for introduksjonsordningen, og at manglende måloppnåelse i kvalifiseringsarbeidet også forblir et kommunalt økonomisk ansvar, i form av sosialhjelpsutbetalinger til de flyktingene som ikke blir selvforsørgende. Vi mener likevel det er grunn til å peke på at arbeidsdelingen mellom kommune og Aetat *kan* medføre at jobbfokuset blir svakere i den kommunale kvalifiseringsinnsatsen, og at dette sammen med ressursmangel i Aetat og noe uklare ansvarsforhold kan gå utover kvaliteten og kontinuiteten i introduksjonen. I noen grad vil dessuten framtidige sosialhjelpsutgifter påløpe i andre kommuner (som følge av flytting).

Når Aetat er lite involvert før deltakerne er klare for deres tilbud, blir Aetats ansvar i praksis ofte avgrenset til deltakere som vurderes som formidlingsklare. Veien fram til formidlingsklarhet kan også bli ekstra lang dersom Aetat er fraværende i de tidlige fasene av introduksjonsarbeidet. Dersom Aetat i tillegg har en strengere vurdering av når deltakerne er klare for deres tiltak enn det den kommunale flykningstjenesten har, kan resultatet i verste fall bli at Aetat ikke kommer på banen i det hele tatt innenfor de to årene introduksjonsordningen varer.

Arbeidsdelingen mellom kommune og Aetat kan med andre ord gå på bekostning av helhetstenkningen i introduksjonsprogrammet. I hvilken grad dette skjer, vil avhenge av hvor ulike etatene i utgangspunktet er når det gjelder vurderingen av introduksjonsprogrammenes innhold, og hvor godt etatene er i stand til å samarbeide om utformingen av dette innholdet.

Som vi har sett, er samarbeidet mellom etatene en del steder preget av vanskelige samarbeidsforhold internt i kommunene, og til dels også i Aetat. En eventuell endring i arbeidsdelingen mellom kommune og Aetat vil selvsagt ikke uten videre løse problemer knyttet til arbeidsdeling og beslutningsprosedyrer internt i etatene. Fordelene med dagens arbeidsdeling er selvsagt at dersom samarbeidet fungerer, kan man kombinere kommunal kompetanse på sosialt arbeid og grunnleggende kvalifisering med Aetats kompetanse på karriereveiledning og formidling. Ulempene er i første rekke knyttet til manglende kontinuitet og sprikende fokusering i introduksjonsarbeidet.

### **En alternativ modell for arbeidsdeling – Danmark**

I Danmark har kommunene et helhetlig ansvar for introduksjonsarbeidet, fra bosetting til arbeidsformidling. Kommunene bruker i begrenset grad Arbejdsformidlingen som samarbeidspartner: Nesten ingen kommuner rapporterer at Arbejdsformidlingen står for utarbeiding av individuelle kontrakter, kompetanseavklaring, kvalifisering, praksisplass eller ansettelse med lønnstilskudd (Rambøll Management, 2005). Den oppgaven de danske kommunene hyppigst oppgir at Arbejdsformidlingen utfører, er formidling til ordinært arbeid. Selv dette gjelder bare 17 prosent av kommunene. Derimot har det skjedd en spesialisering av arbeidsoppgaver internt i kommunene, mellom saksbehandlere – tilsvarende de norske kontaktpersonene – og jobbkonsulenter. Det er i denne sammenheng interessant at samarbeidet mellom de kommunale saksbehandlere og jobbformidlere ser ut til å lide under liknende problemer som samarbeidet mellom de norske flyktningtjenestene og Aeat lokal: 42 prosent av de kommunale saksbehandlerne i danske kommuner opplever at de ikke i tilstrekkelig omfang kan få hjelp til å finne relevante aktive tilbud eller jobbformidling hos de kommunale jobbkonsulentene. Dette må imidlertid også ses i lys av at integreringsinnsatsen i danske kommuner vanligvis ikke er organisert som egen enhet.

Det pågår også en rekke forsøksprosjekter med arbeidspraksis som virkemiddel for arbeidsmarkedsintegrering i Danmark. I et temahefte utgitt av «Vejledningstjenesten for integration af flyktninge og innvandrere på arbeidsmarkedet» (2004) oppsummeres en del av funnene fra disse prosjektene. I heftet framheves blant annet arbeidspraksis, ordinær utdanning og kurs som særdeles effektive virkemidler for å øke sysselsettingen blant innvandrere. Når det gjelder samarbeidsrelasjoner, pekes det på tett kontakt mellom jobbkonsulenten, flyktning og virksomheten som et viktig suksesskriterium. Arbeidspraksisen skal skje på virksomhetens premisser, og virksomheten skal slippe å forholde seg til mer enn en kontaktperson i det offentlige hjelpeapparatet.

## 6.3 Konfliktløsning?

Behovet for megling og/eller rettskraftige avgjørelser av tvister oppstår selvsagt gjerne der samarbeidet i henhold til en eller begge parter er dårlig. Samarbeidsavtalene inneholder ingen bestemmelser om hvordan eventuelle uenigheter og /eller avtalebrudd skal håndteres. De er dermed lite egnet som juridiske dokumenter. Hos enkelte kommuner der samarbeidsrelasjonene har vært anstrengte, oppleves avtalene derfor som lite anvendelige:

«Samarbeidsavtalen er ikke verdt papiret den er skrevet på.» (leder for flyktningtjenesten)

Dette er ikke en representativ holdning til samarbeidsavtalene, men illustrerer at dersom samarbeidet er svært konfliktfylt, er ikke nødvendigvis samarbeidsavtalene til særlig hjelp. I kapittel 2 framkom det at flertallet av kommunene er fornøyd med samarbeidsrelasjonen med Aetat lokal. Dette er likevel en fattig trøst i de tilfellene samarbeidet mellom flyktningtjenesten og Aetat lokal har kjørt seg helt fast. Konsekvensene av et dårlig samarbeid oppleves gjerne tyngst av flyktningtjenesten, i og med at de har et hovedansvar for introduksjonsordningen. Enkelte ledere i flyktningtjenesten beskriver en utpreget avmaktssituasjon, der gjentatte forsøk på dialog, møter, henvisninger til lov, rundskriv og samarbeidsavtale ikke har ført fram. Introduksjonsloven og rundskrivet gir ikke noen oppskrift på hvordan man skal håndtere situasjoner der enten flyktningtjenesten eller Aetat opplever uoverstigelige hindre for et godt samarbeid.

Det er et generelt problem i konflikthåndtering at det å bringe saken inn for høyere instanser eller klageorganer i seg selv kan bidra til å eskalere konflikten. I noen tilfeller er det imidlertid ikke så mye godt samarbeidsklima å tape. Et naturlig neste skritt vil i en slik situasjon være å trekke inn kommunale etatsledere og eventuelt andre kommunale ledere, og gjøre en henvendelse til fylkesarbeidskontoret. En slik prosess er på gang i minst én kommune.

Dersom dette heller ikke fører fram, kan flyktningtjenesten vurdere å ta initiativ til og bistå den enkelte deltaker i å klage på vedtak fattet av Aetat. Aetats vedtak kan klages inn for klageenheten i Aetat og eventuelt ankes til Trygderetten.<sup>7</sup> Det er imidlertid deltakeren selv som må klage. Vi kjenner ikke til eksempler på at flyktningtjenesten har bistått deltakere med slike klager.

Deltakerne kan også klage på enkeltvedtak knyttet til introduksjonsprogrammet, det vil si vedtak om tildeling av program, samt innholdet i programmet. Klagen rettes

<sup>7</sup> Saker som klageenheten i Aetat behandler, er følgende: saksbehandlingsfeil knyttet til ytelsesforvaltningen (dagpenger, attføringspenger/stønader, individstønad), (folketrygd. § 11.5, vedtak om yrkesrettet attføring skal gis (nedsatt inntektsevne)), folketrygd. § 11.6, vedtak som gjelder om tiltak er nødvendig og hensiktsmessig for å komme i arbeid.

da til flyktnings-tjenesten. Dersom flyktnings-tjenesten ikke velger å omgjøre vedtaket, oversendes klagen til Fylkesmannen. Siden Aetat sine tjenester er eller kan være en bestanddel i introduksjonsprogrammet, vil det kunne oppstå situasjoner der en deltaker klager på den kommunale flyktnings-tjenesten dersom Aetat ikke har oppfylt sine forpliktelser i henhold til lov og avtale. Fylkesmannen i Oslo har så langt ikke opplevd slike situasjoner, men antyder (per telefon og på sparket) at det i så fall kan bli aktuelt å kreve at kommunen etablerer et tilsvarende tilbud på annen måte enn gjennom Aetat.

Aetat kan også ta initiativ til – og bistå deltakerne med – å klage på innholdet i introduksjonsprogrammet. Dette forutsetter imidlertid at deltakerne kommer i kontakt med Aetat i løpet av programmet.

Et dårlig samarbeidsklima mellom flyktnings-tjenesten og Aetat kan være et arbeidsmiljøproblem for de ansatte i etatene. Mer alvorlig er det likevel at dårlig samarbeid kan få store konsekvenser for hva slags tilbud deltakerne i introduksjonsprogram får. Særlig alvorlig er det dersom manglende eller dårlig samarbeid medfører at deltakerne blir «hengende» i gapet mellom kommunale tjenester og Aetat sine tjenester, og ikke får bistand til å komme seg inn i det ordinære arbeidslivet. For nyankomne flyktninger kan det være krevende å sette seg inn i hvordan det norske hjelpeapparatet fungerer, og det kan være vanskelig å forstå arbeidsdelingen mellom ulike offentlige etater. Særlig må det oppleves frustrerende dersom manglende tilbud begrunnes med at det er en annen etat som har ansvaret for å etablere det ønskede tilbudet, eller at de tilbudene de trenger, ikke finnes i den kommunen. Introduksjonsordningens organisering i ett kontaktpunkt med ansvar for koordinering av kvalifiseringstilbudet skulle nettopp bidra til å unngå slike situasjoner. Flyktnings-tjenesten har imidlertid ikke mulighet til å styre hvilke kurs og praksisplasser Aetat lokal skal tilby, eller hvor mye Aetat skal involvere seg i karriereplanlegging. Og motsatt, Aetat har liten innflytelse på innholdet i den kommunale norskopplæringen.

Kvaliteten på introduksjonsprogrammene varierer fortsatt betydelig. Vi har ikke tilstrekkelig informasjon til å vurdere om kvaliteten i noen tilfeller er så dårlig at kravene i introduksjonsloven ikke er oppfylt. Det er imidlertid liten tvil om at det er nokså krevende for en deltaker i introduksjonsprogram å på egen hånd vurdere kvaliteten på tilbudet og eventuelt gå til det skritt å klage på tjenestene fra kommune eller Aetat. Dette er i seg selv et rettsikkerhetsproblem. Derfor burde kanskje Aetat og flyktnings-tjenesten være mer oppmerksomme på behovet for at noen bistår deltakerne i å vurdere kvaliteten på det tilbudet de får. Selv om det kanskje kan bli en utfordring for samarbeidsklimaet mellom Aetat og flyktnings-tjenesten, er det disse to etatene som står nærmest til å på eget initiativ vurdere kvaliteten på hverandres tilbud i forbindelse med introduksjonsprogrammet. Hensikten med samarbeidet er

tross alt at tjenesteproduksjonen skal bli god, ikke at møtene mellom Aetat og flyktningtjeneste skal være trivelige.

Utover de mulighetene for konflikthåndtering som foreligger i dag, kan man selv sagt etablere instanser for meglings- og eller behandling av tvister. Foreløpig er problemene neppe av et slikt omfang at det er aktuelt å etablere nye organer for dette. En mulighet kunne imidlertid være å gi UDIs regionkontorer en rolle som meglingsinstans. Regionkontorene vil ha solid kunnskap om hvordan andre kommuner i regionen løser samarbeidsoppgavene, noe som vil være et nyttig utgangspunkt for meglings-

## 6.4 Oppsummering – regulering

Samarbeid er vanskelig å regulere. Problemet er blant annet knyttet til at godt samarbeid gjerne har et element av frivillighet i seg – de samarbeidende partene ser nytten av det, og trenger dermed ikke ytre reguleringer. Dersom de ikke ser nytten av det, vil ikke nødvendigvis ytre pålegg hjelpe. Ytre pålegg og reguleringer *kan* imidlertid virke som en katalysator for samarbeid.

Det er dermed ikke uten videre opplagt at ytterligere reguleringer vil virke som botemiddel mot dårlig samarbeid. Reguleringer kan imidlertid være effektivt for å få til en tydeligere definerings av hva som skal være de ulike etatenes arbeidsoppgaver. I så fall snakker vi ikke lenger om samarbeid, men om arbeidsdeling. Som nevnt over er det imidlertid en ulempe ved en rigid arbeidsdeling at det blir vanskeligere å tilpasse arbeidet til lokale variasjoner i de samarbeidende etatenes tilbud og kompetanse. De kommunale erfaringene som er innhentet i forbindelse med denne evalueringen, gir ikke noe entydig svar på om det vil være hensiktsmessig med en mer detaljert regulering av samarbeidet. Tydelig arbeidsdeling og prioritering av arbeidsoppgaver kan imidlertid legge til rette for et bedre samarbeid. Ikke minst ville en tydeligere prioritering av deltakere i introduksjonsprogram hos alle Aetat lokal kunne gjøre samarbeidet lettere en del steder.

Behovet for regulering av samarbeidet henger sammen med organiseringen av arbeidet og arbeidsdelingen mellom ulike deltakende etater. For eksempel ville behovet for regulering vært betydelig mindre dersom ansvaret og de økonomiske ressursene var plassert på ett sted, som kunne velge mellom å produsere alle tjenestene selv eller å kjøpe noen av dem fra Aetat eller andre. Et problem ved denne løsningen er at den muligens er i konflikt med EØS-konkurranselovgivning – Aetat vil ha for store konkurransefortrinn til å kunne konkurrere med private tilbydere. Kanskje kan man komme rundt dette ved at flyktningtjenesten finansierer en stilling (hel eller delt) ved Aetat lokal. En slik organisering ville også fjerne behovet for



konfliktløsning mellom kommune og Aetat. Dersom kommunen ikke er fornøyd med tilbudet, kan de trekke midlene tilbake og etablere de ønskede tjenestene på annet vis. Slik situasjonen er i dag, opplever enkelte kommuner et klart behov for ekstern hjelp til å løse opp det som oppleves som fastlåste konflikter med Aetat. Det skal likevel understrekes at en slik endring av ansvarsforholdene ikke nødvendigvis vil gi bedre kvalitet på introduksjonsordningen på landsbasis. Dagens arbeidsdeling har helt klart noen fordeler, blant annet ved at Aetat har et selvstendig ansvar for introduksjonsordningen. Dette kan være særlig nyttig i de tilfellene der den kommunale innsatsen er svak.

## 6.5 Anbefalinger for det videre samarbeidet

Denne evalueringen viser at regulering av samarbeidet mellom de kommunale flyktningtjenestene og Aetat lokal gjennom lov, rundskriv og samarbeidsavtaler har påvirket arbeidet i den ønskede retning. Den viser også at disse formene for regulering av samarbeid mellom statlige og kommunale etater har sine begrensninger. Andre rammebetingelser for samarbeid har også stor innflytelse over samarbeidet og dets resultater.

Vi finner ikke grunnlag for å anbefale omfattende endringer i de eksisterende reguleringene. Samarbeidet er blitt bedre, til tross for at loven har virket i kort tid. Likevel gjenstår mye arbeid for å få de ulike bestanddelene i introduksjonsprogrammet på plass. Arbeidsdelingen mellom statlig og kommunal sektor er i seg selv en barriere for koordinering, og vi tror det kunne være nyttig å prøve ut alternative arbeidsdelinger i et begrenset antall kommuner, for eksempel å teste ut konsekvensene av å tildele den kommunale flyktningtjenesten de midlene og arbeidsoppgavene som Aetat i dag har innenfor ordningen. Vi tror også at en tydeliggjøring av kommunenes ansvar for å skriftliggjøre deltakernes individuelle planer og formidle disse til Aetat, ville være en fordel. I tillegg mener vi det kan hjelpe om det spesifiseres noe nærmere i rundskrivet hva de lokale samarbeidsavtalene skal inneholde. Vi tenker da spesielt på at det bør kreves at samarbeidsavtalene må spesifisere på hvilken måte Aetat skal bidra i utformingen og gjennomføringen av introduksjonsprogrammene *før* deltakerne er klare for tiltak i regi av Aetat. Vi tror dessuten at det er behov for en meglings- og/eller konfliktløsningsinstans.

Når det gjelder øvrige rammebetingelser, framstår ressursmangel i Aetat som en betydelig barriere for samarbeid. Kanskje kunne dette problemet blitt redusert dersom det ble tydeliggjort hvor mye ressurser det skal settes av i Aetat til arbeid med deltakere i introduksjonsprogram.

Vi finner også klare indikasjoner på at saksbehandlerholdninger i de samarbeidende etatene har stor innflytelse på samarbeidet. Negative holdninger til brukergruppen eller til kompetansen i samarbeidende etat kjennetegner flere av de kommunene der samarbeidet er spesielt vanskelig. Vi tror kompetanseutvikling er det viktigste tiltaket for å bekjempe disse problemene. Ikke minst har kompetanseutviklende tiltak for de samarbeidende etatene i fellesskap vist seg å gi gode resultater. Det kreves imidlertid et godt forarbeid for å finne et program for slike tiltak som oppleves som relevant og engasjerer begge etater.

Denne evalueringen hadde ikke som formål å evaluere kvaliteten på den kommunale norskopplæringen. Likevel har arbeidet gitt grunnlag for å peke på svak norskprogresjon som en betydelig utfordring for kvalifiseringsarbeidet. Vi har ikke grunnlag for å konkludere om kvaliteten på norskundervisningen, men mener at dette peker seg ut som et viktig tema for videre forskning.

Det kan også være grunn til i større grad å ta realitetene i arbeidsmarkedet inn over seg ved bosetting av flyktninger. Det lokale arbeidsmarkedet i små kommuner kan ikke absorbere et ubegrenset antall flyktninger, uansett hvor godt flyktningstjenesten og Aetat lokal samarbeider.

Når vi ikke anbefaler omfattende endringer i reguleringen av samarbeidet, er det altså ikke fordi samarbeidet og resultatene av det er entydig godt. Måloppnåelsen må imidlertid vurderes i lys av at introduksjonsloven hadde vært obligatorisk i kun tre og en halv måned da vi gjennomførte den kvantitative datainnsamlingen. Det er fortsatt betydelige forbedringspotensialer, noe som ikke minst illustreres av deltakersitatet vi har lånt til rapporttittel: «De vil nok det samme». Vedkommende deltaker svarte dette på spørsmål om hvordan Aetat lokal og flyktningstjenesten samarbeider. Og han fortsatte: «... men det skjer jo ingen ting». Han hadde ventet lenge på tilbud om praksisplass.

# Litteratur

- Besley, Timoty and Maitresh Ghatak (2003), *Incentives, Choice and Accountability in the Provision of Public Services*. London School of Economics
- Djuve, Anne Britt og Hanne C. Pettersen (1997), *Virker tvang?* Fafo-rapport 234. Oslo: Fafo
- Djuve, Anne Britt, Monica Lund, Hanne C. Kavli og Tina Østberg (2001), *Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering. Resultater fra forsøk med heldags introduksjonsprogram for flyktninger*. Fafo-rapport 364. Oslo: Fafo
- Djuve, Anne Britt og Hanne Cecilie Kavli (2000), *Styring over eget liv. Levekår blant flyktninger i lys av myndighetenes bosettingsarbeid*. Fafo-rapport 344. Oslo: Fafo
- Drøpping, Jon Anders og Hanne Cecilie Kavli (2002), *Kurs for arbeid? Norskopp-læring og yrkesdeltakelse blant ikke-vestlige flyktninger og innvandrere*. Fafo-rapport 387. Oslo: Fafo
- Ds 2004:22, *Öppna dörrar – sänkta trösklar – Slutrapport från budgetgruppen Sam-verkan för Arbetsmarknadsintegration*. Stockholm: Fritzes
- Egeberg, Morten (1984), *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Asche-houg
- Hansen, Hans-Tore og Grete Rusten (2005), «Arbeidskontorenes kontakt med næringslivet.» *Tidsskrift for velferdsforskning*, Vol 8, No.1
- Heinesen, E. S.C. Winter, I.Risom Bøge og Leif Husted (2004), *Kommunernes integrationsindsats og integrationssucces*. København: AKF Forlaget
- Jacobsen, Dag Ingvar (1989), «Effekter av forvaltningens fysiske organisering på beslutningsatferden». I: M. Egeberg (red.), *Institusjonspolitik og forvaltnings-utvikling*. Oslo: TANO
- Jacobsen, Dag Ingvar (2004), «Hvorfor er samarbeid så vanskelig? Tverretatlig sam-arbeid i et organisasjonsteoretisk perspektiv». I: Pål Repstad et al., *Dugnads-ånd og forsvarsverker – tverretatlig samarbeid i teori og praksis*. Oslo: Univer-sitetsforlaget

- Lund, Monica (2003), *Kvalifisering for alle. Udfordringer ved obligatorisk introduksjonsordning for nyankomne flyktninger*. Fafo-rapport 414. Oslo: Fafo
- Lipsky, M. (1980), *Street-Level Bureaucracy*. New York: Russel: Sage
- Mohr, Lawrence B. (1992), *Impact analysis for program evaluation*. Newbury Park: Sage
- NOU 2001:20, *Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere* (Introduksjonsloven)
- Næss, Ragnar (2004), *20 flyktninger i praksis i norsk arbeidsliv. En studie av bruk av praksisplasser som del av introduksjonsprogram for flyktninger*. Pertinaxgruppen
- Pfeffer, J. (1992), *Managing with power. Politics and Influence in Organizations*. Boston: Pitman
- Rambøll Management (2005), *Integration i utvikling. Evaluering av kommunernes implementering av integrasjonsloven*. København: Ministeriet for flyttinge, Indvandrere og Integration
- Repstad, Pål (red.) (2004), *Dugnadsånd og forsvarsverker – tverretattlig samarbeid i teori og praksis*. Oslo: Universitetsforlaget
- Rundskriv H-20/05, *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere* (introduksjonsloven)
- Statlig utredning (SOU) (2003:75), *Etablering i Sverige. Möjligheter och ansvar för individ och samhälle*
- St.prp. nr. 46 2004–05, *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*
- Utlendingsdirektoratet (2004), *Ny giv med introduksjonsloven*. Statusrapport om kommunalt arbeid med Introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (2003)
- Utlendingsdirektoratet (2005), *Kommunenes iverksetting av introduksjonsordning for nyankomne*. Statusrapport pr. 31.12.04.
- Vejledningstjenesten for integration af flyktninge og innvandrere på arbeidsmarkedet (2004), *Jobperspektiv i centrum. Sikre strategier i fremtidens jobformidling på indvandrerområdet*. Århus: Vejledningstjenesten

# Vedlegg 1 Rundskriv



## ARBEIDS- OG ADMINISTRASJONSDEPARTEMENT KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

### Rundskriv

---

Aetat Arbeidsdirektoratet  
Landets kommuner

Nr.  
P-6/2003

Vår referanse  
AAD: 200204893  
KRD: 03/405

Dato  
6. august 2003

## Rundskriv om samarbeid mellom kommunen og Aetat om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere

### 1. Innledning

Dette rundskrivet er en oppfølging av Ot.prp. nr. 28 (2002–2003) Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven), jf. kapittel 17.

Introduksjonsloven (lov 4. juli 2003 nr. 80) trer i kraft 1. september 2003. Fram til 31. august 2004 vil loven være en frivillig ordning for den enkelte kommune. Fra og med 1. september 2004 har den enkelte kommune plikt til å tilrettelegge introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere som etter introduksjonsloven § 2 har rett til å delta i slikt program.

I henhold til introduksjonsloven har den enkelte kommune hovedansvaret for etableringen av introduksjonsprogram til nyankomne innvandrere, jf. introduksjonsloven § 3. Dette innebærer ansvar for organisering og igangsetting av programmet, og ansvar for oppfølging og samordning av tiltak i samarbeid med andre instanser.

Lovens målsetning om at introduksjonsordningen skal føre til en raskere overgang til ordnært arbeid for nyankomne innvandrere, tilsier at Aetat skal ha en sentral rolle i utarbeidelse og gjennomføring av introduksjonsprogram.

Det er viktig å få til et velfungerende samarbeid mellom den enkelte kommune og Aetat for å sikre en klar ansvarsdeling, unngå dobbeltarbeid og bidra til et effektivt og målrettet introduksjonsprogram for den enkelte deltaker.

Dette rundskrivet beskriver ansvar og forpliktelser etter introduksjonsloven, jf. punkt 2.

Som et verktøy i arbeidet skal Aetat lokal etter initiativ fra den enkelte kommune inngå forpliktende samarbeidsavtale med vedkommende kommune om introduksjonsordningen. Rundskrivet gir retningslinjer for hvordan dette samarbeidet mellom den enkelte kommune og Aetat skal foregå, jf. punkt 3. Til slutt gir rundskrivet regler for samordning av ytelser mellom Aetat og kommunen, jf. punkt 4.

## **2. Ansvar og forpliktelser i forhold til introduksjonsordningen**

### **2.1 Kommunens ansvar**

I henhold til introduksjonsloven har den enkelte kommune ansvar for:

- Å tilrettelegge introduksjonsprogram i tråd med lovens intensjoner og bestemmelser for nyankomne innvandrere med behov for grunnleggende kvalifisering. Dette omfatter kartlegging av kompetanse, utarbeiding av individuelle planer, programoppfølging, utstedelse av deltakerbevis og administrering og utbetaling av introduksjonsstønad.
- Å samordne ulike virkemidler i programmet som også andre sektormyndigheter kan ha ansvar for, for eksempel videregående opplæring og yrkesprøving (fylkeskommunen) eller arbeidsmarkedstiltak (staten ved Aetat).
- Å sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

I tillegg kan det være hensiktsmessig:

- At det utpekes en etat i kommunen som har et hovedansvar for å iverksette introduksjonsordningen og som tar initiativet til å etablere en skriftlig samarbeidsavtale med Aetat lokal.
- At det etableres et samarbeidsforum eller tverrfaglig team.
- At hver deltaker i introduksjonsprogram har en kontaktperson i kommunen.

#### **2.1.1 Sentrale aktører i kommunen**

##### *Kontaktpersonen*

Erfaring og forskning viser at tett oppfølging av den enkelte deltaker er vesentlig for en vellykket programgjennomføring. Kontaktpersonen bør ha en sentral rolle i arbeidet med kartlegging, utarbeiding av individuell plan og oppfølging av den enkelte deltaker.

Kontaktpersonen bør være den som samordner arbeidet mellom berørte instanser i et tverrfaglig team og som innkaller til møter. Det er viktig å sikre at samarbeidet fungerer slik at målene i den individuelle planen nås, og unngå at den enkelte deltaker blir en kasteball mellom ulike etater.

##### *Voksenopplæringen*

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap er et kjerneelement i introduksjonsprogrammet, jf. introduksjonsloven § 4. Det er kommunen som har ansvaret for at det gis et norskopplæringstilbud. I mange kommuner vil derfor voksenopplæringen ha en meget sentral rolle i programarbeidet, men kommunene kan også velge helt eller delvis å sette ut gjennomføring av norskopplæringen til private aktører. Kommunen skal videre sørge for etablering av språkpraksis. En vellykket språkpraksis vil ofte være avhengig av god oppfølging fra f.eks. lærere i voksenopplæringen. Den enkeltes behov for kvalifisering vil avgjøre om og når det er aktuelt med språkpraksis i regi av kommunen eller arbeidsmarkedstiltak i regi av Aetat.

## 2.2 Aetats ansvar

I forbindelse med utforming og gjennomføring av introduksjonsprogram har Aetat ansvar for:

- Å gi generell informasjon om arbeidsmarkedet og Aetats virkemidler, herunder arbeidsmarkedstiltak. De skal også formidle erfaringer fra arbeid med handlingsplaner og veiledningsmetodikk. Ved behov skal Aetat også delta i kartlegging av den enkeltes kompetanse og utarbeidelse av individuell plan.
- Å delta i samarbeidet/teammøter rundt den enkelte deltaker som har kommet så langt i programmet at personen vurderes som formidlingsklar i forhold til arbeid eller veiledning/kvalifisering rettet mot arbeid. Hva det innebærer å være formidlingsklar vurderes i hvert enkelt tilfelle. I en del tilfeller kan gjennomført modul 2 i grunnopplæringen eller tilsvarende være et aktuelt nivå før det vurderes å kombinere norskopplæringen med ulike arbeidsmarkedstiltak.
- Å gi informasjon og veiledning til den enkelte deltaker i programmet om arbeids-, yrkes- og utdanningsmuligheter.
- Å formidle deltakere til arbeid.
- Å vurdere egnede arbeidsmarkedstiltak hvis ikke direkte formidling til arbeid er mulig. Vurderingen skal bygge på den enkeltes behov for kvalifisering.
- Å vurdere behovet for ytterlige bistand fra Aetat i slutfasen av introduksjonsprogrammet.

## 3. Skriftlig samarbeidsavtale mellom den enkelte kommune og Aetat om introduksjonsordningen

Det skal utarbeides skriftlig samarbeidsavtale mellom Aetat og den enkelte kommune, der det framkommer hvilke instanser internt i kommunen som deltar i samarbeidet. Avtalen skal sikre ansvarsdeling, informasjonsflyt og samarbeidsrutiner. Det skal klart framgå av avtalen hvilke oppgaver henholdsvis kommunen og Aetat har i forhold til introduksjonsprogrammet og den enkelte deltaker.

### 3.1 Avtalens innhold

Avtalen skal minst inneholde bestemmelser om:

- ansvar og forpliktelser i forhold til introduksjonsordningen,
- oppfølging både på leder- og saksbehandlernivå,
- samarbeidsformer (f. eks. opprettelse av og deltakelse i tverrfaglige team),
- rutiner for informasjonsutveksling mellom Aetat og kommunen (Dette gjelder bl.a. informasjon om kommunens planer for årlig bosetting av flyktninger, og informasjon før/ ved aktuell bosetting og ankomst av flyktninger i kommunen. Det bør også etableres meldingsrutiner til ev. andre samarbeidspartnere.) og
- regelmessig evaluering av samarbeidet og avtalen.

### 3.2 Oppfølging på leder- og saksbehandlernivå

Samarbeidet mellom den enkelte kommune og Aetat skal foregå på to nivåer: ledernivå og saksbehandlernivå. Lederne undertegner den skriftlige samarbeidsavtalen og skal følge med på om den fungerer etter hensikten, og om spesielle problemer oppstår. Saksbehandlerne skal iverksette og følge opp avtalen.

### 3.3 Samarbeid i tverrfaglige team

Det kan være hensiktsmessig at arbeidet med introduksjonsprogram foregår i tverrfaglige team. Teamorganisering er en metode som kan bidra til en bedre samordning av virkemidler fra ulike instanser.

Aktuelle teamdeltakere kan være deltakerens kontaktperson samt representanter for voksenopplæringen, helsevesenet osv. i kommunen. Aetat er naturlig teammedlem i visse faser av introduksjonsprogrammet, se ovenfor. Andre fag/ressurspersoner kan trekkes inn i teamet etter behov.

I arbeidet med den individuelle planen vil programdeltakeren være en del av teamet.

### 4. Regler for samordning av ytelser mellom Aetat og kommunen

Når en deltaker i introduksjonsprogrammet som ledd i opplæringen deltar på arbeidsmarkedstiltak, f. eks. arbeidspraksis og arbeidsmarkedsopplæring (AMO), fatter Aetat vedtak om individstønad. Etter introduksjonsloven § 12 annet ledd trer den enkelte kommune i slike tilfeller inn i deltakernes krav på individstønaden. Aetat skal derfor utbetale individstønad til livsopphold til vedkommende kommune og ikke direkte til deltakeren.

Deltakeren mottar original av vedtaket, hvor han/hun informeres om at individstønaden vil bli utbetalt til kommunen (kommunens navn, adresse og kontonummer). Kommunen mottar en kopi av vedtaket. Stønaden utbetales etterskuddsvis i henhold til frammøtelister.

Etter fullmakt

  
**Rune Solberg**  
*ekspedisjonssjef*

Arbeids- og administrasjonsdepartementet

  
**Thor Arne Aass**  
*ekspedisjonssjef*

Kommunal- og regionaldepartementet





## «De vil nok det samme»

Lov om introduksjonsordning beskriver et ambisiøst kvalifiseringsopplegg for nyankomne flyktninger, med heldags- og helårs kvalifisering basert på individuelle planer. Kvalifiseringsarbeidet skal utformes og gjennomføres av kommunene og Aetat i samarbeid. Tidligere forskning har gjentatte ganger pekt på at dette samarbeidet har vært en flaskehals. Halvannet år etter at loven om introduksjonsordning kunne tas i bruk, gir undersøkelsen en tilstandsrapport for samarbeidet mellom Aetat og kommune: Er det blitt bedre?

Rapporten går bredt ut og undersøker en rekke sider ved samarbeidsrelasjonen. Hva det samarbeides om, på hvilken måte og med hvilket resultat, er sentrale spørsmål. I tillegg rettes søkelyset mot de formelle, strukturelle og kulturelle rammene samarbeidet skjer innenfor. Har lov og rundskriv bidratt til å tydeliggjøre arbeidsdelingen mellom etatene, eller finner vi fortsatt gråsoner og dobbeltarbeid? Opplevs samarbeidet som godt i den forstand at det gir resultater? Hva kjennetegner det gode samarbeidet, og hvilke utfordringer møter henholdsvis kommune og Aetat i samarbeidet?

Avslutningsvis stilles spørsmålet: Fungerer samarbeidet godt nok? Hvis det ikke er tilfellet, hvilke alternativer har man så for å bedre samarbeidsrelasjonene? Er det behov for mer regulering, mer penger eller mer vilje til samarbeid? Undersøkelsen bygger på kvalitative intervjuer med deltakere i introduksjonsprogram, ledere og saksbehandlere i Aetat og i kommunal flyktningtjeneste, samt en kvantitativ spørreundersøkelse som omfatter 150 norske bosettingskommuner og de tilhørende Aetat lokal.