

Tina Østberg  
Anne Britt Djuve

# **Erfaringer med arbeidsmarkedstiltak for innvandrere og flyktninger i 16 Aetat lokal**



Tina Østberg  
Anne Britt Djuve

## **Erfaringer med arbeidsmarkedstiltak for innvandrere og flyktninger i 16 Aetat lokal**

© Fafo 2002  
ISSN 0804-5135

# Innhold

Forord .....	4
1 Innledning.....	5
2 Metode .....	6
3 Aetat lokal.....	6
Stab og evalueringsrutiner .....	7
4 Erfaringer med arbeidsmarkedstiltak for innvandrere og flyktninger.....	8
Hva tilbys, og til hvem?.....	8
Hva virker ?.....	9
Arbeidsgivernes holdninger og Aetats håndtering av eventuell motvilje.....	9
5 Aetats erfaringer med 16 kommunale prøveprosjekter med introduksjonsprogram.....	10
Aetats vurdering av prosjektenes arbeidsmetoder og overføringsverdi .....	11
6 Avslutning.....	12

## Forord

Dette notatet bygger på data innsamlet i forbindelse med en evaluering av 16 prøveprosjekter med alternativ inntektssikring for flyktninger (Djuve m.fl 2001). Evalueringen av de 16 prosjektene ble finansiert av UDI. Dette notatet sammenstiller en del funn fra evalueringen, knyttet til Aetat lokals erfaringer med innvandrere og flyktninger som målgruppe. Notatet er skrevet innenfor en ramme på to ukesverk, bevilget av AAD.

Dataene som er grunnlag for notatet er innsamlet over en periode på to år, fra 1998 til 2000. I løpet av denne perioden har retningslinjene fra arbeidsmarkedsmyndighetene sentralt endret seg noe, og det har blitt et sterkere fokus på målgruppen nyankomne flyktninger og innvandrere. Vårt fokus har imidlertid ikke vært å studere endringer i Aetat lokal sine prioriteringer i løpet av perioden, men å undersøke hvilke erfaringer Aetat har med målgruppen generelt, samt hvilken rolle Aetat lokal har hatt i prøveprosjektene.

Notatet er i hovedsak forfattet av Tina Østberg. Som følge av at Østberg ble sykemeldt før prosjektavslutning er notatet ferdigstilt av Anne Britt Djuve. Vi vil takke Ann Kristin Nilsen i Arbeids- og Administrasjonsdepartementet for gode innspill og kommentarer til rapportutkastet.

Oslo, september 2002.

Anne Britt Djuve

Tina Østberg

# 1 Innledning

Ikke-vestlige innvandrere er overrepresenterte både i lavinntektsgruppen og blant (langtids) sosialhjelpsmottakere. Dette gjelder særlig personer med kort botid i Norge. Innvandrernes inntektsproblemer og påfølgende dårlige levekår skyldes først og fremst svak tilknytning til arbeidslivet.

Arbeidsdelingen i integreringsarbeidet mellom kommune (sosialtjenester) og stat (i denne sammenheng Aetat) har i hovedtrekk vært slik at kommunene har vært ansvarlige for norskopplæring samt for inntektssikring i tråd med lov om sosiale tjenester, mens Aetat har hatt ansvar for arbeidsformidling og yrkesrettet kursvirksomhet. Det har vært et betydelig problem ved denne arbeidsdelingen at norsklæringen har vært lite effektiv, og at det har vært et sprik mellom nivået på norskferdighetene til mange innvandrere etter endt språkopplæring og de kravene Aetat har stilt for å definere innvandrerne som del av sin målgruppe.

Erfaringer fra både enkeltstående prosjekter i Norge og fra andre land, tydet på at dersom man skulle lykkes med en effektiv språkopplæring og rask overgang til arbeidslivet var det nødvendig med (blant annet) en tettere sammenveving av språkopplæring og yrkesdeltakelse/yrkespraksis (Djuve og Pettersen, 1997). I 1998/99 igangsatte Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og Utlendingsdirektoratet (UDI) forsøksvirksomhet i 16 kommuner der målsettingen var å tilby nyankomne et heldags kvalifiseringstilbud med språkopplæring og arbeidspraksis parallelt.<sup>1</sup> Det var en forutsetning fra KRDs side at de kommunale prøveprosjektene skulle samarbeide med Aetat.

Dette notatet fremstiller 16 Aetat lokal og deres erfaringer med arbeidsmarkedstiltak for innvandrere og flyktninger. Notatet fremstiller også Aetat lokals rolle i, og deres vurdering av, de kommunale prøveprosjektene, samt deres erfaringer med tverr-etatlige samarbeidsformer. Notatet omhandler følgende punkter:

- Eksisterende tiltak for flyktninger og innvandrere.
- Erfaringer med hvilke tiltak som virker.
- Arbeidsgiveres holdninger til å ansette innvandrere, og Aetats håndtering av eventuell motvilje.
- Personalet og evalueringsrutiner (betingelser for systematisk akkumulering av kunnskap)
- Aetats rolle i prøveprosjektet med introduksjonsprogram
- Overføringsverdien av arbeidsmetodene i de kommunale prøveprosjektene.

---

<sup>1</sup> Forsøksvirksomheten ble evaluert, se Fafø-rapport 364 (Djuve, Kavli, Lund og Østberg, 2001).

## 2 Metode

Notatet bygger på kvalitative intervjuer med representanter fra Aetat i 16 kommuner: Alstahaug, Bergen (Løvsstakken bydel), Bærum, Elverum, Fjell, Flora, Harstad, Kongsvinger, Kristiansand, Levanger, Lillehammer, Lørenskog, Oslo (bydel Furuset) Skien, Sola og Trondheim.

Intervjuene ble gjennomført som ledd i Fafos evaluering av de 16 prøveprosjektene, og ble utført i forbindelse med besøk i kommunene vinteren 1999-2000 og våren 2001. Det vil si at samtlige Aetat lokal er intervjuet to ganger. Det ble benyttet en relativt åpen intervjuguide, og temaområdene omhandlet dels kontorets generelle erfaringer med å formidle minoritetsspråklige, og dels kontorets erfaringer fra samarbeid med prosjektvirksomheten. Fafo ønsket å intervju den (eventuelt de) ved kontoret som var mest involvert i prøveprosjektet, og i de fleste tilfellene var dette en konsulent. I noen kommuner intervjuet vi i tillegg en overordnet.

I tre av 16 kommuner intervjuet vi dessuten ansatte ved Aetat Intro (Bergen, Trondheim og Kristiansand).

## 3 Aetat lokal

De 16 prosjektkommunene varierer stort med hensyn til befolkningens størrelse og sammensetning, arbeidsledighetsnivå samt arbeidsmarkedsstørrelse og -struktur. Vi ser i tabell 1 at befolkningstallet varierer fra knappe 7000 innbyggere til over 100 000. Andelen innbyggere med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn varierer fra 1,5 prosent til 21,9 prosent. Arbeidsledigheten blant innbyggere i alder 16-24 år varierer fra 0,7 % til 5,4 %, mens den i aldersgruppen 25-66 år varierer fra 0,9 % til 5,0 %. Disse variasjonene medfører ulikheter de 16 Aetat lokal i mellom med hensyn til stabsstørrelse, arbeidsmåter og utfordringer. Å yte egnede tiltak til alle arbeidssøkende er en utfordring for både små og store kontorer. Størst bredde i tilbudet finner vi naturlig nok i de større kommunene. Ut fra antagelsen om "Dess større tiltaksvifte, dess større mulighet til å tilby relevante, individuelle kvalifiseringsløp", kan vi forvente at arbeidskontorene i de mindre kommunene har større utfordringer enn i de større kommunene. I flere av de små kommunene møtes denne type utfordringer med en kreativitet og innsats som er beundringsverdig, og som gir gode resultater. For å få til individuelle løsninger har vi sett eksempler på at prosjektkonsulentene bruker sitt eget nettverk, og arbeider frem en praksisplass her, en støtteundervisning der. Dermed vokser det fram et samarbeid med bedrifter, skoler, institusjoner, andre etater etc som er uformalisert og i stor grad personavhengig. Det er åpenbart en fordel ved denne måten å jobbe på at de mulighetene som finnes lokalt utnyttes svært godt. Det representerer likevel en utfordring for Aetat lokal å finne fram til løsninger som kan dempe de uheldige konsekvensene ved en arbeidsform som er svært sårbar for personalutskiftninger.

Tabell 1

	Befolkning per 1.1.2001			Arbeidsledighet pr des 2000 <sup>2</sup>	
	Totalt	Andel med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn	Andel med vestlig innvandrerbakgrunn	16-24 år	25-66 år
1	7 404	3,2	1,0	5,0	5,0
2	230 948	4,1	2,0	4,2	2,9
3	101 340	4,7	4,7	0,7	0,9
4	18 271	2,5	1,5	5,1	2,5
5	18 541	1,5	1,0	5,4	2,7
6	11 298	4,4	1,2	3,2	2,3
7	23 038	1,7	1,0	5,0	2,7
8	17 401	4,3	1,8	3,5	2,3
9	73 087	6,1	2,3	4,1	3,0
10	24 873	2,9	2,3	2,2	1,7
11	29 656	5,9	3,0	1,3	1,5
12*	29 290	26,0	2,1	2,3	2,4
13	49 740	4,4	1,8	4,6	2,8
14	19 023	3,1	3,8	2,2	2,5
15	17 457	1,7	1,2	5,2	3,7
16	150 166	3,8	1,7	5,4	2,9

\* Befolkningstall for bydelen, arbeidsledighetstall for byen.

### Stab og evalueringsrutiner

Aetats evne til kunnskapsakkumulasjon og –overføring er av sentral betydning for å kvalitetssikre og videreutvikle tilbudet. I utgangspunktet skal Aetat Intro ha en rolle som kompetanseoverfører overfor alle Aetat lokal i sin region, men i henhold til våre informanter er deres virksomhet i praksis i stor grad avgrenset til storbyene. Dermed er det opp til det enkelte Aetat lokal å legge til rette for læring av egne og andres erfaringer.

Alle Aetat lokal oppgir at de følger de pålagte rapporteringsrutinene til Aetat sentralt, men vurderer disse som ”tallfokuserte” og påpeker at de i liten grad fanger opp effekter av ulike arbeidsmetoder. Evalueringsrutinene på lokalt nivå varierer. Noen kontorer har ikke rutiner utover kvartalsrapportering til Aetat sentralt. Det skjer likevel former for indirekte og uformell evaluering, for eksempel slik som et kontor opplever det: ”Samarbeidet med programmet er for så vidt en kontinuerlig evaluering”. Fem av kontorene oppgir at deltakerne evaluerer kurs og tiltak, to gjennomfører brukerundersøkelser (henholdsvis årlig og hvert kvartal). Evalueringer kan selvsagt også overdrives og gå ut over den egentlige virksomheten ved kontoret: Ett kontor oppgir at de er i en omstillingsprosess der de knapt gjør annet enn å evaluere seg selv.

De små kontorene er mindre avhengige av formelle rutiner, og informantene derfra formidler at kunnskap og informasjon gjerne utveksles i uformelle omgivelser; gangmøter osv. Større kontorer kan ikke på samme uformelle vis få til en hensiktsmessig kunnskapsakkumulasjon, og er mer sårbare dersom rutiner mangler eller svikter.

En stabil stab har mer erfaring og kunnskap å utveksle, enn kontorer der det er stor gjennomtrekk blant personalet. *Opplæring* av nyansatte er ressurskrevende, og vil kunne

<sup>2</sup> Intervjuene ble gjennomført januar-mars 2001 og vi har derfor valgt å bruke tall fra desember 2000.

gå på bekostning av *utvikling* av staben. Aetat må som alle andre arbeidsteder også tilføre staben ny kunnskap – for eksempel om nye arbeidsmetoder.

Ni av de 16 kontorene oppgir at personalsiden preges av stabilitet, fem av dem vektlegger endatil at det er ”veldig stabilt”, ”svært stor kontinuitet”. Ett kontor oppgir delvis stabilitet. De seks resterende oppgir at staben ved kontoret har vært ustabil, tre av disse bruker uttrykk som ”ekstrem gjennomtrekk”. Gjennomtrekk kan skyldes naturlige av-  
ganger, sykdom eller andre forhold som Aetat lokalt og sentralt i liten grad har noen innflytelse på, men flere informanter påpeker at budsjettnedskjæringer, omorganisering og nedbemanning av staben bidrar til ustabilitet.

Stabil stab medfører ikke automatisk kunnskapsakkumulasjon. ”Veldig stabil stab” kan også bety at de fleste ved kontoret har ”grodd fast” på sine egne områder, og vet lite om de andres. Betydningen av gjennomtrekk har selvsagt også sammenheng med *hvem* som slutter – nøkkelpersoner er vanskeligere å erstatte. Kunnskapsutveksling internt bidrar til å minimere sårbarheten dersom nøkkelpersoner slutter. Et kontor med stor stab og mange ulike brukergrupper kan i større grad gi differensierte tilbud, men er samtidig mer avhengig av formelle rutiner for kunnskapsutveksling.

## **4 Erfaringer med arbeidsmarkedstiltak for innvandrere og flyktninger**

Jamfør retningslinjer fra Aetat sentralt er innvandrere og flyktninger generelt en av de prioriterte målgruppene. På hvilken måte arbeidssøkere med etnisk minoritetsbakgrunn prioriteres er imidlertid opp til det enkelte arbeidskontor. I dette avsnittet vil vi oppsummere Aetat lokals tilbud og målgrupper, samt deres vurdering av hvilke tiltak som er mest hensiktsmessige.

### **Hva tilbys, og til hvem?**

Kun to Aetat lokal oppga at de i sitt generelle arbeid differensierte mellom flyktninger og øvrige minoritetspråklige. Disse to kontorene prioriterte flyktningene høyest, be-  
grunnet med at denne gruppen har større problemer enn minoritetspråklige for øvrig. Det ene av de to kontorene viste til styringssignaler fra departementer og direktorater om at Aetat skal prioritere målgruppen i vid forstand, samt være en sentral samarbeidspartner for kommunene og spesielt prøveprosjektkommunene. Noen av de øvrige kontorene påpekte at innvandrere er en prioritert gruppe, og at de derfor skiller mellom minoritetspråklige og andre (norske arbeidssøkere). Det er opp til Aetat lokal å operasjonalisere ”prioritering”. Eksempler på slike operasjonaliseringer er egne kurs for minoritetspråklige, kurs med lenger varighet, og kompetanseheving av staben.

Alle Aetat Intro har tilrettelagte AMO-kurs for minoritetspråklige. Flertallet av de øvrige kontorene har også spesielle tiltak for ikke-norske arbeidssøkere. Lønnstilskudd, praksisplasser og yrkesforberedende kurs er eksempler på tiltak som brukes. Et kontor nevner et yrkesforberedende kurs som er utviklet i samarbeid med den lokale fiskein-

dustrien, et annet har utviklet AMO-kurs i samarbeid med den kommunale norskopplæringen. Kun ett kontor sier at de mener det er best å integrere flyktingene i ordinære grupper, uten spesiell tilrettelegging for minoritetsspråklige. Når det gjelder *nyankomne* flyktinger var det verken i første eller andre intervjurunde noen felles oppfatning hos Aetat lokal av at nyankomne skal prioriteres spesielt. Det betyr ikke nødvendigvis at nyankomne ikke fikk noe tilbud, men at de stilte på lik linje med andre minoritetsspråklige, dvs at de må ha et visst ferdighetsnivå i norsk før de er aktuelle som brukere av Aetat.

### **Hva virker ?**

Målsettingen med tiltakene er at deltakerne skal over i ordinært arbeid. Informantene ble spurt om hvilke erfaringer de har med ulike tiltak: hvilke tiltak gir best resultat?

Tiltak som får stor oppslutning er praksisplass, yrkesrettede kurs, kombinasjon av norsk og praksis, kjeding av tiltak, innsats over tid, aktiv bruk av kartlegging og handlingsplaner. Sagt på en annen måte: det er viktig å ikke "slippe" deltakerne underveis. Tiltak som gir arbeidsgiver mulighet til å prøve ut arbeidskraften uten fulle lønnsutgifter og arbeidsgiverforpliktelser (praksisplass og lønnstilskudd) framheves også som effektive tiltak.

Et flertall av Aetat lokal vurderer grunnleggende norskkunnskaper som en forutsetning for at tiltakene skal ha ønsket effekt. Informantene peker på tre uheldige konsekvenser av svake norskkunnskaper ved formidling til jobb eller tiltak: For det første får ikke deltakeren ordentlig utbytte av tiltaket, for det andre påføres deltakeren et unødvendig nederlag, og for det tredje ødelegges Aetats renommé hos arbeidsgiverne.

### **Arbeidsgivernes holdninger og Aetats håndtering av eventuell motvilje**

Så godt som alle Aetat lokal merker en viss usikkerhet og motvilje mot å ansette innvandrere hos enkelte arbeidsgivere i sitt område. Åpenlys rasisme og diskriminering er imidlertid svært sjeldent. Ved enkelte kontorer har man merket seg at enkelte nasjonalitetsgrupper møtes med større motvilje enn andre. For å ikke bidra til ytterligere stigmatisering vil vi ikke her gjengi hvilke nasjonalitetsgrupper det dreier seg om. En gruppe – som ikke er en spesifikk nasjonalitetsgruppe – som det er verdt til å merke seg er likevel høyt utdannede afrikanere. Når ansatte ved Aetats kontorer melder at "høyt utdannede afrikanere når aldri opp" er det grunn til å ta dette meget alvorlig. Ikke minst tatt i betraktning at svært mange høyt utdannede afrikanere snakker enten fransk eller engelsk eller begge deler, er det grunn til å tro at deres vanskelige situasjon på det norske arbeidsmarkedet i stor grad skyldes diskriminering.

Fordi diskriminering i liten grad foregår eksplisitt og åpent er det vanskelig – også for Aetat – å konfrontere arbeidsgiverne. Ett kontor har imidlertid egne retningslinjer for å håndtere arbeidsgivere som er negative til å ansette minoritetsspråklige. Dersom argumenter og overtalelser ikke når fram kan virksomheten det gjelder risikere å miste alle servicetilbud fra Aetat. Et annet kontor oppgir at de avventer retningslinjer fra arbeidsdirektoratet, og sier videre: "Tror vi har latt være å sende fremmedspråklige dersom en

arbeidsgiver har presisert at gode språkkunnskaper er vesentlig. Vi kunne nok drevet mer holdningsskapende arbeid...”. En rekke kontorer oppgir at de informerer arbeidsgivere om ”gode eksempler”, men de presiserer at markedsføringen må være nøktern: ”Vi gir informasjon og viser frem gode eksempler”, ”Det vi kan, og gjør, er å markedsføre arbeidssøkerne med det de kan og ut fra det inntrykk vi har av dem. Vi kan (og bør) aldri ”lure” en arbeidsgiver, det slår bare tilbake i neste omgang”, ”Dersom et tiltak ikke virker etter hensikten og en flyktning/innvandrer ikke lever opp til arbeidsgivers forventninger, får Aetat dårlige tilbakemeldinger fra arbeidsgiver – som da gjerne sprer dårlige rykter”.

Noen kontorer er pessimistiske (og har resignert?) med hensyn til å skulle kunne endre negative holdninger: ”Vanskelig å presse på. De har gjort seg opp en mening og det nytter ikke å begynne en diskusjon med dem. Aetat skal jo ha et forhold til dem etterpå også!”, ”Aetat hadde et møte med bedrifter – oppfordret dem, viste til positive erfaringer, men det har ikke hjulpet. Arbeidsgiverne ber om en liste, og plukker selv ut... (og velger ikke minoritetsspråklige)”, ”Vanskelig å omvende negative arbeidsgivere. Hensiktsløst å formidle minoritetsspråklige til slike arbeidsgivere, men samtidig uheldig å la det være”.

Et kontor svarer dette: ”Vi gjør ikke noe aktivt for å overtale arbeidsgivere som er motvillige til å ta i mot flyktninger på arbeidsplassen. NHO har hatt en kampanje. Hele samfunnet har ansvar for å ta vare på disse folkene”.

Ett kontor (Aetat Intro) vektlegger betydningen av å forebygge: ”Vi følger opp tett når de er i praksis. Det er viktig for å kunne oppklare misforståelser, avverge at bagateller får utvikle seg. Det kan ødelegge for den enkelte, men også for store grupper med samme etnisitet”.

## **5 Aetats erfaringer med 16 kommunale prøveprosjekter med introduksjonsprogram**

Fra Kommunal- og regionaldepartementet ble det stilt krav til kommunene som mottok midler til forsøksvirksomhet med introduksjonsprogram at prøveprosjektene skulle gjennomføres i samarbeid mellom kommune og arbeidskontor. Det var et stort spenn i hvordan prosjektene organiserte seg i samarbeidet med Aetat. Flere av prosjektene etablerte formaliserte samarbeidsavtaler med Aetat. Erfaringene med disse avtalene var delte. Det viste seg å være vanskelig å komme frem til avtaler som var tilstrekkelige konkrete til å avklare uenigheter om hvem som har ansvar for hva. Det var også stort spenn i hvilke forventninger de ulike prosjektkommunene hadde til hva samarbeidet skulle bestå i – samtidig som de ulike Aetat lokal hadde ulike oppfatninger om hvilken rolle de skulle ha. Kommunen har store forventninger til at Aetat skal bidra på et tidlig tidspunkt i den enkeltes kvalifiseringsprosess, og Aetat har lav prioritering av grupper med svake norskkunnskaper. Denne kombinasjonen gir et vanskelig utgangspunkt for samarbeid.

Det er stor variasjon i hva slags rolle de 16 Aetat lokal har hatt i de 16 prosjektene. I noen tilfeller har Aetat vært involvert allerede fra utformingen av prosjektet, i andre til-

feller har Aetat kommet inn mye senere. Der hvor samarbeidet mellom Aetat og kommune i utgangspunktet var godt, har Aetat gjerne kommet tidlig inn. Når det gjelder de konkrete bidragene i kvalifiseringsarbeidet har de fleste Aetat lokal kommet inn relativt sent i den enkelte prosjektdeltakers kvalifiseringsløp. Noen Aetat lokal har vært involvert i kartlegging og utarbeiding av handlingsplaner, samt i å finne praksisplasser. Noen har også finansiert praksisplasser og vært involvert i oppfølging på praksisplass. Senere i løpet har også formidling til ordinært arbeid vært aktuelt. I ett tilfelle har en ansatt i Aetat vært primær kontaktperson for en andel av deltakerne i prøveprosjektet.

De ulike Aetat lokal har åpenbart tolket sine oppgaver overfor målgruppen ulikt, eller en riktigere formulering er kanskje at de i svært ulik grad har definert nyankomne flyktninger som sin målgruppe. Kravene til norskkunnskaper er klart høyere hos noen kontorer enn hos andre. Vår erfaring er også at enkeltpersoners (i Aetat) engasjement for flyktningearbeid har hatt betydning for det enkelte kontors prioritering av dette arbeidet.

Minoritetsspråklige er en prioritert gruppe hos Aetat, men på hvilken måte de skal prioriteres er uklart fra sentralt hold. Det er opp til det enkelte arbeidskontor å bestemme om de skal tilbys spesialdesignede tiltak, og om de skal ha tiltak med lengre varighet enn andre grupper får. Forsøksvirksomheten i 16 kommuner innebærer nye arbeidsmetoder. Kvalifiseringsløpet skal ikke nødvendigvis være tradisjonelt sekvensiell, det vil si først språkopplæring i regi av voksenopplæringen, og deretter tiltak i regi av Aetat. I introduksjonsprogrammene er tanken at språkopplæring og arbeidserfaring bør foregå simultant. En viktig utfordring i gjennomføringen av prosjektene ligger nettopp i at dette fordrer et samarbeid mellom kommune og aetat. I noen prosjektkommuner arbeidet de allerede slik, og her var det snakk om en videreføring og formalisering av arbeidsmetodene. I andre kommuner måtte det gjøres mer grunnleggende endringer. I en god del kommuner forble samarbeidsproblemene uløst, i den forstand at man ikke lyktes med å komme fram til enighet om en arbeidsdeling. Konsekvensen ble dels at flyktningene fikk dårligere hjelp enn i de kommunene samarbeidet fungerte godt, og dels at kommunene selv utførte alt arbeidet med kartlegging og utarbeiding av handlingsplaner, samt med å finne og finansiere praksisplasser.

### **Aetats vurdering av prosjektenes arbeidsmetoder og overføringsverdi**

Prøveprosjektene arbeidsmetoder er nye i de fleste prosjektkommunene. Prosjektene har dessuten hatt et begrenset antall deltakere. Det er derfor av stor interesse å innhente Aetat lokal sine vurderinger av hvorvidt arbeidsmetodene som ble (forsøkt) innført har noe for seg, og om det vil være mulig å arbeide på samme måte med alle nyankomne flyktninger.

Rundt halvparten av de intervjuede Aetat lokal uttaler seg positivt til arbeidsmetodene. Ingen uttaler seg direkte negativt, men påpeker at arbeidsmetodene er ressurskrevende, og ett kontor uttaler at prosjektene ønsker en arbeidsorganisering på Aetat som Aetat ikke selv ønsker (fast kontaktperson for deltakerne). Flere kontorer påpeker dessuten at endringen i arbeidsmetoder i første rekke gjelder kommunen, og at Aetats rolle ikke har blitt særlig endret.

De fleste Aetat lokal mener at arbeidsmetodene kan gjennomføres også i andre kommuner, siden arbeidsmetodene i seg selv ikke er kommunespesifikke. Faktorer som kommunestørrelse, arbeidsmarked, bredde i tiltaksviften har imidlertid betydning for hva som er mulig å få til. Det er ulike utfordringer og fordeler for små og store kommuner. Små kommuner har fordelen ved at etatssamarbeid kan være enklere å få til, store kommuner har større mangfold, større tiltaksbredde,

Tre kontorer mener at bruk av de nye arbeidsmetodene ikke vil bli mer ressurskrevende for Aetat, men muligens for kommunen. Det dominerende synet er at det å skulle arbeide slik med alle vil kreve større ressursinnsats på kort sikt, men at det vil være lønnsomt på lang sikt. En videreføring vil kreve et spekter av ulike tiltak, men det er først og fremst behovet for økt bemanning våre informanter fokuserer på: ”Det å finne og følge opp på praksisplasser suger ressurser”. Men som sagt, det påpekes av de fleste at effekten av ressursinnsatsen ikke bør måles på kort sikt.

## 6 Avslutning

Det er stor variasjon i hva slags utfordringer de ulike Aetat lokal står ovenfor. Ulikheter i ytre faktorer som befolkningssammensetning, kommunestørrelse og arbeidsledighetsnivå samt i interne forhold som størrelse på og erfaring med feltet. I tillegg er det ulikheter i hvordan utfordringene vurderes og håndteres. Retningslinjer som kommer fra Aetat sentralt fortolkes åpenbart ulikt fra kontor til kontor, både når det gjelder hvilke grupper som skal vurderes som målgrupper for Aetats virksomhet, og hvordan det skal prioriteres mellom ulike grupper. Det kan også være at kontorene i ulik grad er informert om retningslinjene. Noen kontorer opplever også generelt større problemer med å få midlene til å strekke til.

Alt i alt medfører dette nokså store ulikheter i hva slags tjenester Aetatskontorene tilbyr minoritetsspråklige, og i hva slags samarbeid de har gått inn på i de kommunene som har deltatt i prøveordningen med alternativ inntektssikring for nyankomne: I en kommune var oppgaven med å være primær kontaktperson for flyktningene fordelt på tre personer: den kommunalt ansatte prosjektlederen, sysselsettingslederen i kommunen og en ansatt ved Aetat lokal. I andre kommuner var deltakelsen fra Aetat lokal svært begrenset. De fleste prøveprosjektene opplevde imidlertid at samarbeidet med Aetat bedret seg i løpet av prosjektperioden. Det vil bli interessant å se om samarbeidet mellom Aetat og prosjektene har forløpt lettere i de 10 nye prøveprosjektene som ble igangsatt våren 2001, etter at de første 16 var avsluttet.

Alle Aetat lokal følger de rapporteringsrutiner de er pålagt av Aetat sentralt. Disse er imidlertid etter kontorenes egen oppfatning lite eget til å evaluere og utvikle arbeidsmetoder. Evalueringsvirksomheten lokalt ser ut til å være mer vilkårlig, det samme gjelder systemer for kompetanseoverføring. Kombinasjonen lite utviklede rutiner for kompetanseoverføring og høy turnover, slik noen kontorer opplever, er spesielt uheldig.

Aetat Intro har utviklet gode arbeidsmetoder overfor minoritetsspråklige brukere. Det er etter vårt syn beklagelig at denne kompetansen i såpass liten grad overføres til de lokale Aetatskontorene utenfor storbyene.

Flere Aetat lokal opplever det som til dels tungt å få lokale arbeidsgivere til å slippe innvandrere til. Vi har hørt noen eksempler på at Aetat gir opp arbeidsgivere som stadig understreker betydningen av gode norskkunnskaper, og slutter å forsøke å formidle innvandrere til disse. Dette er kanskje forståelig, men er like fullt etter vårt syn svært uheldig. På denne måten ”hjelper” Aetat innvandrerskeptiske bedrifter til å drive diskriminering – satt på spissen gjør Aetat diskrimineringen for dem. Denne praksisen er også åpenbart i strid med sentrale retningslinjer for Aetat vedrørende diskriminerende oppførsel. Andre Aetat lokal har da også utviklet helt andre måter å håndtere motvillige arbeidsgivere på, fra forsiktig lirking til svartelisting av enkelte arbeidsgivere fra Aetats tjenester. Vi vurderer dette som et område der det er stort behov for å oppsummere erfaringene med ulike tilnæringsmåter, og kursing av lokalt ansatte i bruk av de gode metodene.



# Erfaringer med arbeidsmarkedstiltak for innvandrere og flyktninger i 16 Aetat lokal

Dette notatet er en kort sammenstilling av erfaringer 16 Aetat lokal har med minoritetspråklige som målgruppe. Dataene ble innsamlet i forbindelse med Fafos evaluering av 16 prøveprosjekter med alternativ inntektssikring for flyktninger.



**Fafos**  
Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
[www.fafos.no](http://www.fafos.no)

Fafos-notat 2002:22  
Bestillingsnummer 696  
ISSN 0804-5135