

Rapport 10:2024

Kartlegging av forsøk med opplæringstiltak av lengre varighet

Delrapport 1



Malin Dahle
Siv Svanæs
Henriette Skyberg
Hanna Jones

Malin Dahle, Siv Svanæs, Henriette Skyberg, Hanna Jones

Kartlegging av forsøk med opplæringstiltak av lengre varighet

DELRAPPORT 1

Ideas2evidence-rapport 10/2024



IDEAS2EVIDENCE
Bygger kunnskap

© ideas2evidence 2024

ideas2evidence

Villaveien 5

5007 Bergen

Telefon: 91817197

post@ideas2evidence.com

Bergen, august 2024

ISBN: 978-82-8441-049-4

ISBN / ISSN / DOI	978-82-8441-049-4
Tilknyttet prosjektnr./-tittel	Kartlegging av forsøk med opplæringstiltak av lengre varighet
Tittel på rapport	Kartlegging av forsøk med opplæringstiltak av lengre varighet. Delrapport 1
Forfatter(e) (navn og institusjonstilknytning)	Malin Dahle, Siv Svanæs, Henriette Skyberg, Hanna Jones, ideas2evidence
Utgiver	Ideas2evidence
Eier	Ideas2evidence
Andre bidragsyttere? Inkl. rolle.	Nei
Hvilke(n) metode(r) er brukt?	Intervjuer, workshops og kvantitative analyser av registerdata
Er NAVs registerdata brukt?	Ja
Er NAV-enhet omtalt? Hvilke(n)? Ikke fyll ut om anonymisert.	NAV Vestland, NAV Oslo, NAV Øst-Viken
URL / Lenke til publisert versjon av rapporten	
Skal NAV pliktavlevere?	Nei
Kommentarer eller tilbakemelding til FoU-seksjonen i NAV eller biblioteket?	Nei

Forord

På oppdrag for Arbeids- og velferdsdirektoratet følger ideas2evidence forsøket med opplæringstiltak med lengre varighet. Dette er første delrapport i prosjektet, som gjennomføres i perioden 2023-2029.

Prosjektet ledes av Malin Dahle. Prosjektmedarbeidere er Siv Svanæs, Henriette Skyberg, Hanna Jones, Asle Høgestøl og Andrea Rørvik Marti.

Vi vil takke vår oppdragsgiver i Arbeids- og velferdsdirektoratet for god dialog og nyttige innspill underveis. En særlig takk går til alle informanter som har delt sine erfaringer og synspunkter med oss så langt i prosjektet.

August, 2024

Innhold

Sammendrag.....	7
Kapittel 1: Innledning	10
1.1 Bakgrunn for forsøket	10
1.2 Om forsøket	11
1.3 Problemstillinger	11
1.4 Data og metode	13
1.5 Rapportens innhold.....	14
Kapittel 2: Tilbud og barrierer før forsøket.....	15
2.1 Hvilke tilbud finnes for målgruppen?	15
2.2 Hvilke brukere mangler et opplæringstilbud i dag?	18
2.3 Begrensinger i dagens regelverk og praksis	20
2.4 Oppsummering	23
Kapittel 3: Utforming og implementering av forsøket.....	25
3.1 Resultatkjede for forsøket.....	25
3.2 Implementering av forsøket lokalt	30
3.3 Oppsummering	40
Kapittel 4: Forsøkets betydning	41
4.1 Opplæringsmodell.....	41
4.2 Oppfølging av deltakere	42
4.3 Inntak av deltakere	43
4.4 Tverrsektorielt samarbeid	44
4.5 Oppsummering	45
Kapittel 5: Barrierer og drivere for samarbeid	46
5.1 Tverretatlig samarbeid	46
5.2 Barrierer for samarbeid.....	46
5.3 Drivere for samarbeid	51
5.4 Oppsummering	52
Kapittel 6: Deltakerne i forsøket	54

6.1 Kjønn, alder og barn under 18 år	54
6.2 Landbakgrunn og botid i Norge.....	55
6.3 Språknivå.....	55
6.4 Utdanningsnivå	56
6.5 Arbeidsmarkedsdeltakelse, tiltak og ytelser.....	57
6.6 Oppsummering	60
Kapittel 7: Oppsummering og konklusjon.....	62
Litteratur	66

Sammendrag

ideas2evidence følger Arbeid- og velferdsdirektoratet (AVdir) sitt *forsøk med opplæringstiltak av lengre varighet* i perioden 2023-2029. Dette er den første delrapporten i oppdraget. Formålet med vårt oppdrag er å dokumentere hvorvidt en utvidelse av varigheten for opplæringstiltaket fører til at flere brukere med manglende formelle kvalifikasjoner og svake norskferdigheter kan starte på og gjennomføre fagopplæring.

Om forsøket

Arbeids- og velferdsdirektoratet iverksatte i 2022 et avgrenset forsøk med opplæring av lengre varighet for en målgruppe som trenger norskopplæring og/eller opplæring i grunnleggende ferdigheter samt fagopplæring.

Formålet med forsøket er å synliggjøre hvorvidt utvidet varighet, der NAV er involvert gjennom hele opplæringsløpet, vil gi fylkene bedre mulighet til å utvikle og tilby tilrettelagte løp i fag- og yrkesopplæring til personer som ellers ville ha brukt lengre tid enn fire år på å komme i mål med fagbrevet. Målgruppen er innvandrere som har behov for fag- og yrkesopplæring, men som har for svake norskferdigheter og/eller manglende grunnleggende ferdigheter til å kunne fullføre opplæringen innenfor rammen av det ordinære opplæringstiltaket.

Direktoratet har invitert tre fylkesenheter i NAV til å delta i forsøket med hver sin samarbeidsmodell: NAV Oslo, NAV Vestland og NAV Øst-Viken.

Problemstillinger og datainnsamling

Den overordnede problemstillingen i dette oppdraget er: *I hvilken grad bidrar utvidet varighet på opplæringstiltak til at flere brukere med manglende kvalifikasjoner og svake norskferdigheter kan starte på og gjennomføre fagopplæring?*

Prosjektet er delt inn i fire undersøkelsesområder:

- 1. Før forsøk/førsituasjonen:** Kartlegge eksisterende samarbeid mellom NAV og fylkeskommunen i forkant av forsøket, eksisterende opplæringstilbud rettet mot målgruppen, samt vurderinger av i hvilken grad eksisterende tilbud møter målgruppens behov.
- 2. Oppstart av forsøk:** Dokumentere etablering av samarbeid i forsøksfylkene og utforming av opplæringstilbud, vurdere inntak av brukere.
- 3. Under forsøk:** Dokumentere endringer i samarbeidet og opplæringstilbudet, innhente brukernes erfaringer og vurdere betydning av oppfølgingen fra NAV.
- 4. Etter forsøk:** Vurdere måloppnåelse og betydningen av oppfølging fra NAV for måloppnåelsen.

Denne rapporten presenterer funn fra de to første undersøkelsesområdene.

Hovedfunn

Vår kartlegging av «førsituasjonen» viser at tilgjengeligheten av opplæringstilbud tilrettelagt for minoritetspråklige, og graden av samarbeid mellom NAV og fylkeskommunen, varierte betydelig mellom de tre fylkene. I Oslo og Vestland har NAV og fylkeskommunen over flere år samarbeidet om

tilrettelagte fag- og yrkesopplæringsløp, og i Vestland har det de siste årene blitt etablert flere nye opplæringsmodeller. I Øst-Viken fantes kun ett opplæringstilbud spesielt tilrettelagt for minoritetsspråklige, i en avgrenset del av fylket, og samarbeidet mellom NAV og fylkeskommunen var i hovedsak konsentrert til denne delen. I de delene av Øst-Viken som deltar i forsøket, fantes det, så langt vi kjenner til, ingen opplæringstilbud som var spesielt tilrettelagt for minoritetsspråklige voksne. Samarbeidet mellom NAV og fylkeskommunen var også svært begrenset.

Fylkenes ulike utgangspunkt har hatt mye å si for implementeringen av forsøket. Oppdraget som ble gitt til fylkene, gir noen tydelige føringer for implementeringen, men også et betydelig handlingsrom til å implementere forsøket etter lokale forutsetninger og behov. Fylkene har valgt ulike fagretninger, gjort ulike avgrensninger av målgruppen, og organisert opplæringen på ulike måter. I Oslo og Vestland bygger både samarbeidsmodell og opplæringsmodell i stor grad på tidligere samarbeid. I Øst-Viken er både samarbeidsmodellen og opplæringsmodellene nyopprettet, og oppstartsfasen ble beskrevet som utfordrende.

Vi finner at forsøket har bidratt til å etablere og videreutvikle opplæringstilbud som åpner for inntak av nye brukergrupper, eller som kan bidra til at brukere i større grad fullfører. Tilbud har blitt etablert der det tidligere ikke fantes (Øst-Viken), og eksisterende tilbud har blitt bedre tilrettelagt for målgruppen gjennom mer faglig støtte eller mer helhetlige løp (Oslo og Vestland). I Oslo har forlengelsen av opplæringstiltaket ført til at opplæringsmodellen kan tilpasses en svakere målgruppe enn tidligere. Også i Øst-Viken åpnes muligheter for nye brukere, men det skyldes at forsøket har tilført et helt nytt tilrettelagt opplæringsløp i deler av fylket der slike tilbud ikke fantes, og ikke varighetsforlengelsen som sådan. I Vestland har heller ikke forlengelsen av opplæringstiltaket hatt noen innvirkning på hvilke brukere som får komme inn i forsøket; målgruppen i fylket er den samme som i tidligere opplæringsmodell.

Hvorvidt forsøket medfører at det reelt sett kommer inn svakere brukere i forsøket, er usikkert. Data om deltakerne viser betydelig variasjon i deltakergruppen, både når det gjelder norsknivå, utdanningsnivå, tidligere arbeidserfaring og andre kjennetegn. Vi mangler imidlertid et sammenligningsgrunnlag for å kunne slå fast at de deltakerne som er rekruttert inn i forsøket, skiller seg fra deltakere i tilsvarende tilbud, for eksempel med et lavere ferdighetsnivå.

Intervjuene gir heller ikke tydelige svar på dette. Blant aktørene på fylkesnivå er det noe delte oppfatninger av hvorvidt utsiktene til et lengre opplæringstiltak faktisk vil føre til at flere brukere med lavere ferdighetsnivå får et tilbud. Det var også vanskelig for flere av informantene å si noe om hvorvidt brukere som kommer inn i forsøket, faktisk skiller seg fra brukere som tas inn i tilrettelagte løp innenfor et treårig opplæringstiltak, ettersom intervjuene ble gjennomført på et tidlig tidspunkt i forsøket, før rekrutteringen var ferdig. Dette vil være et viktig tema å undersøke videre i evalueringen.

I alle fylker oppleves imidlertid forsøket å legge til rette for styrket samarbeid om, og mer helhetlig oppfølging av, deltakerne. Flere av informantene på fylkesnivå forventer at NAVs involvering gjennom hele opplæringsløpet skal kunne bidra til å hindre frafall i opplæringen, og lette overgangen til arbeidslivet, blant annet ved at NAV kan ha dialog med lærebedrifter om mulig ansettelse. Det forutsetter imidlertid at aktørene legger gode planer og tydelige rutiner for samarbeidet om oppfølging av deltakere. Ingen av fylkene hadde lagt slike konkrete planer da vår datainnsamling ble gjennomført.

Blant veiledere vi har intervjuet, ser forsøket primært ut til å ha bidratt til å synliggjøre at det finnes opplæringsløp som er tilrettelagt for brukere som ikke kan gjennomføre et ordinært fagbrevløp. NAVs rolle det siste året av dette opplæringsløpet tillegges av disse begrenset vekt. Dette henger trolig sammen med at planene for oppfølging gjennom opplæringsløpet, og NAVs involvering i det fjerde året, ikke var fastlagt og kommunisert til veiledere.

Konklusjoner

Våre undersøkelser gir så langt ingen entydige svar på hvilken betydning en forlenget varighet på opplæringstiltaket vil ha for NAVs brukere. Forsøket har bidratt til at det har blitt utviklet bedre tilrettelagte opplæringsmodeller, og til at brukere med svake norskspråklige eller faglige ferdigheter får tilgang til tilrettelagte tilbud der slike ikke har vært tilgjengelig før. Det er likevel kun i ett av fylkene at utvidelsen direkte har påvirket opplæringstilbudet og åpnet for å ta inn en svakere brukergruppe. I de andre fylkene er det mer usikkert hvilken betydning forlengelsen har for rekrutteringen av brukere. Det er også foreløpig tidlig å svare på hvilke konsekvenser forlengelsen vil ha for oppfølgingen av deltakerne, og dermed på gjennomføringsgrad og eventuell overgang til arbeid. Dersom partene lykkes med å etablere gode rutiner for oppfølging og samhandling omkring deltakerne, er det grunn til å tro at forsøket vil kunne ha betydning for deltakere som av ulike grunner har behov for ekstra oppfølging.

Vår kartlegging av situasjonen før forsøket ble iverksatt peker dessuten på en rekke aspekter ved regelverk og praksis som begrenser tilgangen til fag- og yrkesopplæring for NAVs brukere. Mange av disse adresseres ikke ved å forlenge varigheten på opplæringstiltaket. Manglende kunnskap om opplæringstilbud blant veiledere og begrenset kapasitet til å avklare og veilede brukere som kunne vært aktuelle for slike tilbud, er sentrale barrierer. Ikke minst er spørsmål knyttet til livsopphold en begrensende faktor, som heller ikke dette forsøket løser. Ved enkelte NAV-kontor er det dessuten fremdeles en utbredt holdning at NAV primært skal sørge for å få brukerne raskt over i arbeid, fremfor å tilby langvarige opplæringsløp. Skal veilederes adferd og vurderinger i møte med den enkelte bruker endres, må det arbeides med å løse opp i flere av disse barrierene.

Det er også usikkert hvor stor praktisk betydning en forlengelse av opplæringstiltaket vil få etter innføringen av ny opplæringslov, som gir nye muligheter og rettigheter til voksne i videregående opplæring. Med innføring av retten til forsterket norskopplæring endres noe av premisset for forsøket. NAV har hatt en viktig rolle med å finansiere språkstøtte i noen samarbeidsmodeller, og varighetsbegrensningen medførte at denne falt bort det fjerde året. Framover er det imidlertid uklart om det er behov for at NAV finansierer denne typen forsterkning av opplæringstilbudet. Samtidig åpner en mer fleksibel og modulstrukturert opplæring for voksne for mer individuelt tilpassede løp og skaper usikkerhet om framtiden for fireårige opplæringsmodeller for voksne.

Vi vil likevel understreke forsøkets positive betydning for samarbeidet mellom NAV og fylkeskommunen om opplæring for NAVs brukere. I flere av fylkene er det tydelig at forsøket styrker samhandlingen mellom de ulike partene som er involvert i opplæringsløpet, og gir begge parter eierskap til samarbeidsmodellen. Det skyldes ikke utelukkende selve varighetsforlengelsen, men vel så mye at det å delta i et forsøk medfører et tettere samarbeid. Vi tror også at en forlengelse av opplæringstiltaket slik at det samsvarer med varigheten på opplæringsløpet, tilfører en hensiktsmessig helhet i virkemiddelapparatet til to etater som forventes å samarbeide tett om en felles målgruppe.

Kapittel 1: Innledning

Dette er den første av tre delrapporter knyttet til *forsøk med opplæringstiltak av lengre varighet* i regi av Arbeid- og velferdsdirektoratet (AVdir). Formålet med forsøket er å synliggjøre hvorvidt utvidet varighet, der NAV er involvert gjennom hele opplæringsløpet, vil gi fylkene bedre mulighet til å utvikle og tilby tilrettelagte løp i fag- og yrkesopplæring til personer som ellers ville ha brukt lengre tid enn fire år på å komme i mål med fagbrevet. Målgruppen er innvandrere som har behov for fag- og yrkesopplæring, men som har for svake norskferdigheter og/eller manglende grunnleggende ferdigheter til å kunne fullføre opplæringen innenfor rammen av det ordinære opplæringstiltaket.

Direktoratet har invitert tre fylkesenheter i NAV til å delta i forsøket med hver sin samarbeidsmodell: NAV Oslo, NAV Vestland og NAV Øst-Viken. Ideas2evidence har fått i oppdrag å følge utvikling i forsøket underveis. Formålet med vår undersøkelse er å dokumentere hvorvidt en utvidelse av varigheten for opplæringstiltaket fører til at flere brukere med manglende formelle kvalifikasjoner og svake norskferdigheter kan starte på og gjennomføre fagopplæring. Oppdraget vil pågå i perioden 2023-2029.

1.1 Bakgrunn for forsøket

Forsøket er forankret i Meld. St. 32 (2020-21) *Ingen utenfor – En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv* (Arbeids- og sosialdepartementet, 2021). Det er ett av flere tiltak som har blitt iverksatt de siste årene for å styrke voksnes tilgang til fag- og yrkesopplæring, gjennom økt tverrsektoriell og samordnet innsats. Ansvar for opplæring av voksne er fordelt på flere departementer, ulike forvaltningsnivåer og er tilpasset forskjellige lovverk, styringssystemer og finansieringsordninger. Det kan gi utfordringer med å utforme en helhetlig tilnærming til voksnes læring. Meldingen stadfestet fag- og yrkesopplæring til voksne som i dag står utenfor arbeidsmarkedet, som et politisk satsningsområde, og pekte på behovet for tettere samarbeid mellom kommunen, NAV og fylkeskommunen, for å gjøre det mulig for flere som mangler grunnleggende kvalifikasjoner å gjennomføre lengre opplæringsløp.

Den økte satsingen på fag- og yrkesopplæring for voksne generelt, og innvandrere spesielt, må sees i lys av et voksende behov for faglært arbeidskraft, og utfordringene som personer uten fullført videregående opplæring opplever med å få innpass i arbeidsmarkedet (NOU 2021: 2, 2021; Arbeids- og sosialdepartementet, 2021). Dette er en større utfordring blant innvandrerbefolkningen i Norge: Rundt 30 prosent av innvandrere står utenfor arbeidslivet,¹ 30 prosent har kun fullført grunnskole og mange har heller ikke fullført grunnskole.² Særlig er andelen høy i aldersgruppen 30–39 år, der 4 av 10 voksne innvandrere er uten videregående opplæring (NOU 2019: 25, 2019). Det er mange grunner til at innvandrere, og særlig flyktninger, har lavere sysselsetting enn resten av befolkningen. Likevel vet vi at kvalifisering og utdanning er nøkkelfaktorer for å få innvandrere til å lykkes i arbeidslivet.

¹ Det er betydelige forskjeller mellom grupper med ulik innvandringsgrunn, botid, kjønn eller utdanningsnivå. Andelen i arbeid er høyest blant arbeidsinnvandrere med 78 prosent. Blant personer som har kommet som flyktninger eller familiegjennforente, ligger denne andelen på henholdsvis 54 og 65 prosent. Blant disse er mange kvinner (SSB <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/sysselsetting-blant-innvandrere-registerbasert>)

² Tall fra SSB <https://www.ssb.no/utdanning/utdanningsniva/statistikk/befolkningens-utdanningsniva>

NAV har et stort antall brukere med svake norskferdigheter og manglende formelle kvalifikasjoner som står utenfor arbeidsmarkedet. Tidligere studier har vist god effekt av fag- og yrkesopplæring kombinert med språkopplæring til innvandrere (Jeon, 2019; Bergseng, Degler & Lüthi, 2019), og flere steder i landet har NAV og fylkeskommuner/kommuner inngått samarbeid om tilrettelagte opplæringsløp med språk- og læringsstøtte.

Personer som er aktuelle for et fagbrevløp, men som har behov for norskopplæring samt opplæring i grunnleggende ferdigheter i forkant av eller parallelt med et fagbrevløp, vil ofte ha behov for oppfølging fra NAV. En utfordring er at mange av disse fagbrevløpene har en varighet på fire år, mens NAV sine opplæringstiltak har en varighetsbegrensning på kun tre år. Det medfører at NAV ikke kan bidra med støtte og tilpasninger det siste året av opplæringsløpet. Når NAV trekker seg ut av samarbeidet etter tre år, altså før deltaker har oppnådd fagbrev, kan dette hindre en helhetlig koordinert innsats. Dette synliggjør et behov for å utvide varighetsbegrensningen, samt vise gevinstene av at NAV kan følge personer i målgruppen tett gjennom hele opplæringsløpet.

1.2 Om forsøket

Arbeids- og velferdsdirektoratet fikk i 2022 i oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet å iverksette et avgrenset forsøk med opplæring av lengre varighet for en målgruppe som trenger norskopplæring og/eller opplæring i grunnleggende ferdigheter samt fagopplæring.

Direktoratet inviterte tre fylkesenheter i NAV til å delta i forsøket: NAV Oslo, NAV Vestland og NAV Øst-Viken. Fylkene ble bedt om å selv vurdere innen hvilke fag opplæringen skulle tilbys, hvordan opplæringen skulle organiseres, og hvorvidt det var aktuelt å etablere én eller to klasser. Fylkesenhetene ble oppfordret til å søke samarbeid med fylkeskommunen om opplæringen. Det ble ikke sendt tilsvarende oppdrag til fylkeskommunene.

NAVs fylkesenheter og fylkeskommunene ble bedt om å etablere fagopplæring på videregående skoles nivå i utvalgte lærefag, med oppnådd fagbrev som målsetting. Oppdraget spesifiserte videre at tiltaket skulle inneholde opplæring i norsk språk, og ved behov grunnleggende ferdigheter, for å understøtte fagopplæringen.

Opplæringstilbudene i alle tre fylker startet i august 2023.

1.3 Problemstillinger

Den overordnede problemstillingen i dette prosjektet er: ***I hvilken grad bidrar utvidet varighet på opplæringstiltak til at flere brukere med manglende kvalifikasjoner og svake norskferdigheter kan starte på og gjennomføre fagopplæring?***

For å besvare denne overordnede problemstillingen, er oppdraget delt inn i fire undersøkelsesområder. Disse vises i figuren under.

Figur 1.1: Oversikt over problemstillinger

	Før forsøk/nåsituasjonen	Oppstart av forsøk	Under forsøk	Etter forsøk/resultater
System/aktører	Eksisterende samarbeid mellom NAV og fylkeskommunen	Etablering av samarbeid rundt forsøket Barrierer og drivere	Endringer i samarbeidet	
Tiltak	Kartlegging av eksisterende opplæringstilbud	Utforming av opplæringstilbud, planer for oppfølging Virkningskjeden for tiltaket	Endringer i opplæringstilbudet Følges planer for oppfølging	
Brukere	Aktørenes vurderinger av målgrupper og i hvor stor grad dagens tilbud møter behovene	Inntak av brukere Hvem får og hvem får ikke tilbud	Brukernes erfaringer med tilbudet Betydningen av NAVs oppfølging Frafall	Oppnådd fagbrev Overgang til arbeid, andre tiltak eller kvalifiseringsløp Arbeidsmarkedstilknytning Sammenheng mellom oppfølging og utfall

Denne delrapporten baserer seg på de to første undersøkelsesområdene, som diskuteres mer utfyllende i de følgende avsnittene.

Kartlegging av førsituasjonen

Oppdraget startet med en kartlegging av «førsituasjonen» i de tre forsøksfylkene, der vi undersøkte hvilke opplæringstilbud som eksisterte for målgruppen og hvordan fylkeskommunen og NAV samarbeidet om disse. Som del av denne kartleggingen vurderte vi også hvilke brukergrupper som ikke fikk tilbud om fag- og yrkesopplæring før forsøket ble iverksatt, og om det fantes barrierer i regelverk og praksis som bidro til å begrense tilgangen på slik opplæring.

Dokumentering av oppstartsfasen

Som del av dette oppdraget har vi også dokumentert oppstartsfasen i de tre fylkene. Vi har sett på hvordan samarbeidene i de tre fylkene har blitt etablert, hva det samarbeides om og hvordan rolle- og arbeidsdelingen mellom aktørene er avklart. Vi har også vurdert hvilke barrierer og drivere som påvirker etablering og utvikling av samarbeidet mellom NAV og fylkeskommunen.

I denne delen har vi også dokumentert hvordan aktørene har utformet opplæringstilbudet. Vi har sett på faglig innhold og hvordan opplæringen organiseres, for eksempel om fylkene har tatt i bruk vekslingsmodeller, der deltakere hyppig veksler mellom skolebasert og praksisbasert opplæring. Planer for oppfølging av deltakere var ikke avklart på tidspunktet for datainnsamlingen og vil derfor bli dokumentert i neste delrapport i prosjektet.

Et sentralt spørsmål i kartleggingen er om utvidelsen av opplæringstiltaket medfører at andre brukere enn tidligere får et tilbud om fag- og yrkesopplæring, og om NAV vurderer at utsiktene til et fireårig opplæringstiltak har betydning for hvilke brukere som kan få et slikt tilbud. Siden vi ikke har sammenlignbare data om brukere som har fått et tilsvarende opplæringstilbud før forsøket trådte i kraft, kan vi imidlertid ikke si noe sikkert om forsøkets reelle effekt på inntaket. Spørsmålet må dermed besvares mer kvalitativt, blant annet gjennom intervjuer med aktørene, og ved å undersøke hvilke avgrensninger forsøksfylkene har gjort av målgruppen.

Oppdraget videre

I neste fase av dette oppdraget skal vi følge forsøkene i de tre fylkene, og dokumentere eventuelle endringer i både samarbeid og opplæringsmodell. Vi skal også innhente brukernes erfaringer med opplæringsløpet, spesielt med tanke på oppfølgingen de får underveis.

I siste fase av prosjektet skal vi dokumentere hvor stor andel av deltakerne som oppnår fagbrev og hvor mange som går over i arbeid etter oppnådd fagbrev. Vi skal også vurdere i hvilken grad måloppnåelsen henger sammen med forlenget varighet på opplæringstiltaket. Her vil det også være relevant å vurdere hvilke modeller for opplæring og samarbeid som i størst grad fører til høy måloppnåelse, og hvorfor.

1.4 Data og metode

Kartlegging og dokumentgjennomgang

I prosjektets oppstartsfasen gjennomførte vi innledende samtaler med forsøksleder fra NAV i hvert av de tre forsøksfylkene. Disse samtalene var første steg i vår kartlegging av «førsituasjonen» i fylkene. I etterkant av samtalene ble forsøkslederne bedt om å fylle ut et skjema som kartla eksisterende opplæringstilbud i fylket, hvorvidt NAV og fylkeskommunen samarbeidet om disse, hvilken målgruppe de var rettet mot og hvordan opplæringen var innrettet. Fylkene ble også bedt om å oversende relevant dokumentasjon, som beskrivelser av eksisterende tilbud, samarbeidsavtaler, handlingsplaner og dokumentasjon knyttet til implementeringen av forsøket.

Casestudier med workshop

Vi har også gjennomført casestudier i hvert av de tre fylkene. Casestudiene bestod av intervjuer med forsøksleder og opplæringskoordinatorer i NAV, og med samarbeidspartnere fra fylkeskommunal forvaltning og fra skolene. I tillegg har vi gjennomført et gruppeintervju med et lite antall veiledere i NAV som hadde erfaring med å vurdere og søke inn brukere til forsøket. Disse kom fra ulike deler av NAV-systemet, og erfaringen med å veilede og vurdere brukere til fag- og yrkesopplæring varierte.

Vi har også gjennomført en observasjon av et møte i arbeidsgruppen, for å få ytterligere innsikt i samarbeidet mellom aktørene, samt en workshop i hvert fylke for å utvikle en resultatkjede for forsøket. Sammensetningen av workshopene varierte noe mellom fylkene, men i alle fylker deltok forsøksleder fra NAV, representanter fra fylkeskommunen, samt representanter fra NAV som var involvert i rekruttering av brukere. Disse workshopene var også viktig for å utforske og belyse likheter og ulikheter i implementeringen av forsøkene i de tre fylkene.

Registerdata

Analysene i kapittel 6, som beskriver deltakergruppen, er basert på registerdata om forsøksdeltakerne utlevert av NAV. Dataene er hentet fra forsøksfylkenes egne registreringer, NAVs fagsystem Arena og fra Arbeidsgiver-arbeidstakerregisteret (Aa-registeret). Dataanalysen er gjennomført i programvaren R. Tabellproduksjon er gjennomført i Excel. Alle analyser er kvalitetssikret internt hos ideas2evidence.

Populasjonen består av bare 66 personer. Det legger begrensninger på hvor detaljerte analyser vi kan gjøre av datamaterialet, blant annet av personvern hensyn. Der datamaterialet består av inndelinger

slik at enkelte datapunkter inneholder svært få personer, rapporterer vi derfor som hovedregel ikke eksakte tall eller andeler. I stedet omtaler vi dataene med generelle vendinger i teksten. Det gjelder blant annet en del beskrivelser av fylkesvise variasjoner i deltakergruppen.

De utleverte dataene er i all hovedsak komplette, med noen få unntak:

- **Norsk skriftlig.** Én av forsøksdeltakerne mangler data for nivå i norsk skriftlig, og er dermed ikke inkludert i den statistikken.
- **Botid.** En person mangler data for innvandringsår. I det tilfellet vurderte vi, basert på alder og opprinnelsesland, at vi kunne anta at denne personen hadde kort botid. Denne er derfor inkludert i gruppen med botid 0-5 år.
- **Fullført utdanning.** Enkelte av forsøksdeltakerne var registrert med påbegynt høyere utdanning i utlandet, uten noen fullført utdanning. Vi antar at disse har fullført VGO, og inkluderer dem derfor i denne statistikken.

1.5 Rapportens innhold

I denne rapporten beskriver vi førsituasjonen i de tre fylkene, med tanke på eksisterende opplæringstilbud for målgruppen, og hvordan NAV og fylkeskommune eventuelt samarbeider om disse tilbudene. Deretter presenterer vi hvordan forsøket er utformet og implementert i de tre fylkene, og erfaringer fra samarbeidet så langt. Til slutt diskuterer vi funn knyttet til deltakerne i de tre tilbudene.

Rapporten har følgende struktur:

- **Kapittel 2 (Tilbud og barrierer før forsøket)** redegjør for situasjonen i hver av de tre fylkene før forsøket ble iverksatt, herunder hvilke opplæringstilbud som finnes, hvilke brukergrupper som får og ikke får tilbud og hvilke barrierer som begrenser tilgangen på fag- og yrkesopplæring.
- **Kapittel 3 (Utforming og implementering av forsøket)** beskriver utforming av forsøket i sin helhet, en resultatkjede for forsøket, og hvordan forsøket har blitt implementert i Oslo, Vestland og Øst-Viken.
- **Kapittel 4 (Forsøkets betydning)** ser nærmere på hvilken betydning forsøket så langt har hatt, eller forventes å ha, bl.a. på opplæringsmodell, inntak og oppfølging av deltakere.
- **Kapittel 5 (Barrierer og drivere for samarbeid)** beskriver NAV og fylkeskommunenes erfaringer med samarbeidet så langt, og hvilke barrierer og drivere som påvirker samarbeidet.
- **Kapittel 6 (Deltakerne i forsøket)** ser nærmere på hvilke brukere som har blitt tatt inn i opplæringstilbudene i de tre fylkene, basert på registerdata fra NAV.
- **Kapittel 7 (Oppsummering og konklusjon)** drøfter våre foreløpige funn, i lys av problemstillingene for oppdraget.

Kapittel 2: Tilbud og barrierer før forsøket

I dette kapittelet beskriver vi situasjonen i hvert av de tre forsøksfylkene før forsøket ble igangsatt. Vi ser først nærmere på hvilke tilbud om fag- og yrkesopplæring som finnes for målgruppen i hvert fylke. Deretter ser vi nærmere på hvilke brukergrupper som, ifølge vår kartlegging, i liten grad nås med dagens opplæringstilbud. Til sist diskuterer vi forhold ved dagens regelverk og praksis som bidrar til å begrense tilgangen på fag- og yrkesopplæring for NAVs brukere. Kapittelet er hovedsakelig basert på intervjuer med forsøksledere, opplæringskoordinatorer og veiledere i NAV, samt et kartleggings skjema utfylt av forsøksledere.

2.1 Hvilke tilbud finnes for målgruppen?

Tidligere studier har vist at det er stor variasjon i det eksisterende tilbudet om tilrettelagt fag- og yrkesopplæring i fylkene, både når det gjelder målgruppe, finansiering, innholdet i opplæringen, hvilke etater som samarbeider og hva det samarbeides om (Dahle, Jones & Møller 2022a; Leirvik & Staver, 2019; Høst & Reymert, 2017). Blant annet finner Leirvik og Staver (2019) at mange kommuner mangler lokale opplæringstilbud tilpasset målgruppen.

Som en del av dette prosjektet har vi derfor kartlagt hvilke tilbud om fag- og yrkesopplæring som fantes før oppstart av forsøket i de tre fylkene, med vekt på opplæringstilbud som er tilrettelagt for minoritetsspråklige, samt hvorvidt NAV og fylkeskommunen samarbeidet om disse tilbudene. Vi har også undersøkt hvilke faktorer som begrenser NAVs muligheter til å tilby fag- og yrkesopplæring og å gi oppfølging til brukere under opplæring.

Oslo

På kartleggingstidspunktet hadde NAV Oslo enkeltplasser i ordinære utdanningsløp i minst ti ulike fag. I tillegg har Oslo i mange år hatt et eget tilbud for innvandrere med behov for ekstra språkstøtte og tilpasset fagopplæring. Andelen innvandrere i Oslo er langt høyere enn i andre fylkeskommuner i landet, og voksenopplæringen har dermed betydelig erfaring med å utvikle tilpassede utdanningsløp for denne målgruppen. Siden 2009 har det eksistert et formelt samarbeid mellom NAV Tiltak Oslo og Utdanningsetaten i dag kalt "Samarbeidsmodell Oslo, fagutdanning for voksne" (tidligere Helsefyrmodellen). Det er denne modellen Oslo bygger videre på i forsøket.

Samarbeidet ble etablert med mål om å møte et stort behov i Oslo for tilrettelagte opplæringsløp til innvandrere med svake norskerferdigheter og lite formell kompetanse, som ikke kunne følge ordinær videregående opplæring. Tilbudet er rettet mot brukere over 25 år, med dokumentert grunnskole, norsk og engelskerferdigheter på A2-nivå og 10. trinns-nivå i matematikk.

Modellen har siden oppstart vært i kontinuerlig utvikling og brukt innen ulike fagretninger. Per dags dato inkluderer tilbudet utdanningsløp innen barne- og ungdomsarbeiderfaget, kokk, ernæringskokk

og tømrerfaget. Opplæringen går over fire år, og er basert på en vekslingsmodell hvor fag- og yrkesopplæring i skole kombineres med læretid i bedrift. Læretiden i bedrift starter allerede fra første år, med en gradvis økning. Gjennom hele opplæringsløpet får deltakerne integrert norskopplæring, ved bruk av CLIL (Content and Language Integrated Learning) - metoden.

NAV Oslo og Utdanningsetaten har utviklet en samarbeidsavtale som beskriver hvordan både samhandling og finansiering av klassene skal gjennomføres. Mens utdanningsetaten finansierer utgiftene knyttet til den ordinære opplæringen for alle deltakere, uavhengig av rettighetsstatus, betaler NAV for språk- og læringsstøtten. Videre er det NAV Tiltak Oslo som har det overordnede ansvaret for samhandlingen. Deres rolle er blant annet å bidra til god samhandling mellom NAV-kontor og voksenopplæringsentre. De har også hyppig dialog med voksenopplæringsentrene f.eks. om hvordan klassene fungerer, om det er utfordringer eller behov for ytterligere tilrettelegginger. For å sikre god lederforankring, forutsetter modellen hyppig kontakt på ledernivå med avtalefestede samhandlingsmøter mellom partene.

Samarbeidsmodell Oslo skiller seg fra ordinær fag- og yrkesopplæring ved at kandidatene kartlegges nøye før opptak og mottar tettere oppfølging underveis i utdanningen. Før opptak har NAV ansvar for å gjennomføre en vurdering av brukerens behov og livssituasjon med tanke på muligheten til å gjennomføre et fireårig løp. Voksenopplæringen kartlegger deltakernes motivasjon, språkferdigheter og faglige muligheter til gjennomføring. I tillegg er det etablert faste tidspunkter for samarbeidsmøter mellom NAV, deltakeren og skolen underveis i opplæringsløpet.

Øst-Viken

Prosjektgruppen i Øst-Viken påpekte at tilgangen på fag- og yrkesopplæring for NAVs brukere i perioden før oppstart av forsøket varierte betraktelig internt i regionen. Dette ble blant annet sett i sammenheng med at bruken av fag- og yrkesopplæring varierte mye mellom ulike NAV-kontorer. Det ble også påpekt at samarbeidet med fylkeskommunen varierer i ulike deler av regionen. Mens NAV i Østfold har samarbeidet mye med fylkeskommunen om ulike opplæringstilbud, har slikt samarbeid vært mindre utbredt på Romerike og i Midt-Viken, der forsøket skal gjennomføres.

Ifølge kartleggingsskjemaet vi har fått fra forsøksleder i NAV, var det i perioden før forsøket ble etablert kun ett tilbud som var spesielt tilrettelagt for minoritetsspråklige i Øst-Viken, og dette var lokalisert til Østfold. Her samarbeider NAV og fylkeskommunen om et opplæringstilbud i helsearbeiderfaget, som gis ved Sarpsborg og Askim videregående skoler. Tilbudet er et 2+2-løp med språkforsterkning, og det er ikke krav om dokumentert grunnskole.

I Østfold samarbeider NAV og fylkeskommunen også om et treårig opplæringsløp i renholdsoperatørfaget. Her er målgruppen alle personer som har fullført grunnskole, og som har et språknivå på A2. Det er også her et samarbeid om to komprimerte opplæringstilbud i hhv. gjenvinningsfaget og et i yrkessjåførfaget. I tillegg samarbeider NAV, fylkeskommunen og åtte kommuner i Østfold om prosjektet Menn i Helse. Ingen av disse tilbudene er imidlertid spesielt tilrettelagt for minoritetsspråklige.

Øst-Viken kan med andre ord sies å ha et noe annet utgangspunkt enn Oslo og Vestland: De delene av fylkesenheten som skal inngå i forsøket, har verken lange samarbeidstradisjoner eller en etablert samarbeidsmodell å bygge videre på.

Vestland

I Vestland finnes i dag flere aktive tilbud om fag- og yrkesopplæringstilbud som er spesielt tilrettelagt for innvandrere, og der NAV og Vestland fylkeskommune samarbeider. Gloppenmodellen er trolig den mest kjente. I det følgende beskriver vi de tilrettelagte tilbudene om fag- og yrkesopplæring som er aktive i fylket i dag.

Tverretatlig samarbeid om helsearbeiderfaget

Siden 2012/2013 har det eksistert et tverretatlig samarbeid om helsearbeiderfag mellom NAV Region Bergen, Vestland fylkeskommune og Bergen kommune. Det er en årlig opplæring for voksne innvandrere som skal føre til fagbrev i helsearbeiderfaget. Det er denne modellen Vestland videreutvikler i forsøket.

Frem til i dag har NAV Region Bergen hatt ansvaret for et AMO-kurs for deltakere. Dette har gjennom årene blitt anskaffet fra ulike tilbydere, også private. Det ettårige forkurset består av fag- og norskopplæring, og skal gjøre deltakerne i stand til å gjennomføre ordinær voksenopplæring. Målet er at deltakerne skal oppnå språknivå B1 i norsk i løpet av forkurset. Etter endt forkurs søker deltakerne seg inn på videregående skole Vg1 og Vg2 helsefagarbeiderfag, som finansieres av fylkeskommunen. Bergen kommune har ansvar for å tilby lærekontrakt til deltakerne som har bestått Vg1- og Vg2-nivå. Deltakerne søker lære plasser på vanlig måte. Læretiden kan forkortes på bakgrunn av praksis som er opparbeidet før læretiden tok til.

Bergensmodellen

Bergensmodellen er et tilrettelagt kvalifiseringsløp for flyktninger og deres familiegjenforente som skal føre frem til fagbrev som barne- og ungdomsarbeider. Tilbudet ble etablert i 2021. Inntakskrav er språknivå A1 og underveis i opplæringen får deltakerne blant annet forsterket norskopplæring som skal føre til B1-nivå. Modellen er utarbeidet som et samarbeidsprosjekt mellom NAV Vestland, Vestland fylkeskommune og Bergen kommune. NAV og Bergen kommune har ansvar for å sikre tilstrekkelig praksis-/lære plasser samt kompetansekartlegging og utprøving før inntak. Partene forplikter seg til å sikre livsopphold til deltakerne gjennom opplæringsløpet.

Sandslimodellen

Sandslimodellen ble etablert i 2022, og er et samarbeid mellom NAV Vestland og Vestland fylkeskommune om opplæring innenfor restaurant- og matfag for voksne innvandrere. Opplæringen begynner med et forkurs som går over tre måneder, med opplæring i skole og bedrift. Det er krav om A2 i norsk ved inntak til forkurset. Etter at kurset er fullført og godkjent, kan deltakerne søke seg inn til formelt opplæringsløp som går over to år, deretter gjennomføres en realkompetansevurdering av deltakerne, før de meldes opp til fagprøven. Det fastsettes eventuelt behov for læretid for de som trenger det.

NAV og fylkeskommunen samarbeider om opptak til forkurset, mens NAV, fylkeskommunen og bedrift samarbeider om godkjenning av forkurs og inntak til formelt opplæringsløp. NAV har ansvar for å finne godkjente lærebedrifter, samt dekke kostnader til forkurs og ekstra lærerressurs. Fylkeskommunen har ansvar for å gjennomføre forkurset og toårig opplæring, samt gjennomføre realkompetansevurdering.

Gloppenmodellen

Gloppenmodellen er et tilrettelagt tilbud for voksne minoritetsspråklige, som startet i Gloppen kommune i 2013 i samarbeid mellom NAV, fylkeskommunen, kommuner og bedrifter. Siden har modellen blitt spredt til flere deler av fylket, primært i det tidligere Sogn og Fjordane, men i 2022 ble det etablert et tilbud også ved Voss videregående skole. I dag tilbys modellen i syv ulike kommuner i Vestland. Modellen har derfor en bredere geografisk spredning enn de førnevnte modeller. Opplæringen er et fireårig løp basert på en vekslingsmodell (teori og praksis fra første år), og tilbys innen ulike fagretninger, blant annet helsearbeiderfaget, kokk, tømmer og ulike industrifag. NAV har ansvaret for rekruttering og intervju av deltakere, finansiering av levekostnader og delfinansiering av opplæringstilbudet. Fylkeskommunen har ansvaret for inntak av deltakere, å inngå lærekontrakt og å tilby lærlingtilskudd det fjerde året. Kommunene tilbyr praksisplasser og sikrer oppfølging av deltakerne. NAV, fylkeskommune og kommuner delfinansierer opplæringstilbudet.

Menn i helse/Kvinner i helse

I tillegg til de nevnte opplæringstilbudene samarbeider NAV, fylkeskommunen og ni ulike kommuner i Vestland om prosjektet Menn i helse/Kvinner i helse. Dette er et komprimert utdanningsløp fram til fagbrev som helsefagarbeider, og målgruppen er menn og kvinner i aldersgruppen 25-55 år som er registrert i NAV. Modellen er ikke spesielt rettet mot minoritetsspråklige, og det er et krav om nivå B1 ved inntak.

2.2 Hvilke brukere mangler et opplæringstilbud i dag?

I alle de tre fylkene finnes ulike tilbud om fag- og yrkesopplæring som NAV kan benytte for sine brukere. Det kan være snakk om enkeltplasser i ordinære opplæringsløp, eller tilbud som er spesielt tilpasset innvandrere med svake norskferdigheter og/eller svake grunnleggende ferdigheter. Kartleggingen tyder imidlertid på at det er noen brukergrupper som ikke nås med det eksisterende tilbudet. Basert på intervjuer med veiledere i NAV, er vårt inntrykk at *ordinære* videregående opplæringsløp for voksne primært vurderes for brukere som har norskferdigheter på B1-nivå og sterke grunnleggende ferdigheter, og der brukerne ikke har andre utfordringer som gjør det vanskelig å følge et ordinært løp. For brukere som ikke kan følge et ordinært løp, kan tilrettelagte opplæringsløp være et alternativ, dersom et slikt finnes der brukerne bor. Disse tilbudene stiller imidlertid også krav til et visst språknivå og til at brukerne kan dokumentere grunnskolekompetanse. I det følgende ser vi nærmere på hvilke brukergrupper som har begrenset tilgang på fag- og yrkesopplæring i dag.

Brukere med svake norskferdigheter

Svake norskferdigheter ses som et betydelig hinder for å få flere brukere inn i fag- og yrkesopplæring. Selv om det ikke er anledning til å stille krav til norskferdigheter ved inntak til videregående opplæring, vil det for mange i denne brukergruppen være krevende å gjennomføre et ordinært fag- og yrkesopplæringsløp. I regioner der det ikke finnes tilbud som er tilrettelagt for minoritetsspråklige, står mange av disse brukerne i realiteten uten et tilbud. Det gjelder spesielt brukere på de laveste norskknivåene, der det også finnes svært få tilrettelagte tilbud. De fleste løpene som er tilpasset minoritetsspråklige, har et inntakskrav om nivå A2 eller høyere i norsk (med unntak av

Bergensmodellen som har A1 som inntakskrav). Det eksisterende tilbudet ser dermed i liten grad ut til å treffe brukere på de laveste norsknivåene.

Brukere uten dokumentert grunnskolekompetanse

Ved inntak til videregående opplæring stilles det krav om dokumentert grunnskolekompetanse. Samtidig har NAV mange brukere som mangler grunnskolekompetanse. Selv om brukere som ikke kan dokumentere grunnskolekompetanse, har rett til grunnskoleopplæring, kan terskelen for å gjennomføre slik opplæring være høy hos mange voksne, siden det samlede opplæringsløpet blir for langvarig. Resultatet blir at brukere uten fullført eller dokumentert grunnskolekompetanse blir stående uten et tilbud. Informanter i noen av fylkene fremhevet det som en stor utfordring å møte behovet til disse brukerne, og så et tydelig behov for flere tilbud til denne gruppen. En av forsøkslederne mente at selv om mange av deres brukere mangler grunnskolekompetanse, kan de likevel ha forutsetninger for å fullføre et fag- og yrkesopplæringsløp. Tidligere kartlegginger har også påpekt at brukere uten dokumentert grunnskolekompetanse og med svake norskspråkferdigheter i liten grad fanges opp av eksisterende opplæringstilbud, og at de tilbudene som finnes i liten grad møter målgruppens behov (Hageberg, Svanæs, Kristoffersen & Skyberg, 2023).

Den nye opplæringsloven åpner for at fylkeskommunen *kan* tilby videregående opplæring til voksne som ikke har fullført grunnskoleopplæring. Dette vil åpne flere muligheter for denne brukergruppen i fylker som innfører et slikt tilbud.

Brukere med sammensatte utfordringer

Flere informanter, både fra NAV og skolene, pekte også på hvordan dårlig helse, manglende læringsstrategier, lite erfaring med arbeidslivet, eller familiære, økonomiske og sosiale forhold kunne være utfordrende faktorer og et hinder for å delta i opplæring, både for minoritetsspråklige og norskspråklige. Det var bred enighet om at denne gruppen har betydelige behov for oppfølging. En informant fra NAV sa følgende:

I det de starter på skolen så er det 100 prosent [opplæring]. Men kan vi forvente at folk skal gå fra 0 til 100 i en sånn prosess? De har kanskje stått utenfor en stund, helseproblematikk eller andre ting som gjør at de har fått et utenforskap.

Opplæringsløpenes varighet blir gjerne et ytterligere hinder for en del av disse brukerne. En NAV-veileder etterlyste derfor flere opplæringstilbud av kortere varighet.

Videre er de fleste tilrettelagte opplæringstilbudene rettet mot minoritetsspråklige (prosjektet Menn i helse er et unntak i så måte). Enkelte veiledere savner et tilbud som også inkluderer norskspråklige som av ulike grunner trenger tilrettelegging for å fullføre et opplæringsløp.

Det er rimelig å tro at innføringen av modulstrukturert videregående opplæring for voksne (VOV) kan møte behovet til noen av de brukergruppene som informantene i dag vurderer som uaktuelle for fag- og yrkesopplæring, men dette ble ikke nevnt i noen av intervjuene.

2.3 Begrensninger i dagens regelverk og praksis

Informanter fra både NAV og fylkeskommunen trakk frem en rekke begrensninger i dagens regelverk og praksis som medvirkende forklaringer på at en del brukere ikke får tilbud om opplæring. Flere av disse er dokumentert i tidligere studier, og er blant annet knyttet til språk- og læringsstøtte, livsopphold og tverretattlig samarbeid (Dahle et al., 2022a; Leirvik & Staver, 2019; Høst & Reymert, 2017).

Krav om norsknivå og fullført grunnskole

Flere informanter i NAV fremhever fylkeskommunens inntakskrav som en utfordring. NAV erfarer at det i praksis er vanskelig for brukere med norskferdigheter lavere enn B1-nivå å få plass i ordinær fag- og yrkesopplæring. Fylkeskommunene har ikke anledning til å stille krav om bestemte norskferdigheter ved inntak til videregående opplæring, så vi oppfatter at dette primært gjelder brukere som ikke har hatt rettigheter etter opplæringsloven. I flere av de tilrettelagte løpene som NAV og fylkeskommunen samarbeider om, stilles krav om A2-nivå, selv om det finnes unntak. Slike språkkrav hindrer en del brukere i å få tilbud om fag- og yrkesopplæring.

Som vi så over, erfarer NAV også at kravet om dokumentert grunnskolekompetanse ekskluderer en del deltakere som har forutsetninger for å gjennomføre et fag- og yrkesopplæringsløp. Det oppleves som en utfordring fra NAVs side at heller ikke de tilrettelagte opplæringsløpene treffer denne gruppen.

Begrensninger i språk- og læringsstøtte

Frem til nå har voksne i videregående opplæring ikke hatt rett til norskopplæring eller spesialundervisning. NAV har imidlertid et handlingsrom til å dekke kostnader knyttet til ekstra språk- og læringsstøtte, og i flere av de tilrettelagte tilbudene som allerede eksisterer i forsøksfylkene, samarbeider NAV med fylkeskommunen for å inkludere dette i opplæringstilbudet. Et eksempel er Samarbeidsmodell Oslo hvor Utdanningsetaten finansierer utgiftene knyttet til den ordinære opplæringen, mens NAV finansierer språk- og læringsstøtte til alle deltakere. En utfordring med denne løsningen er at NAV under dagens regelverk bare har mulighet til å finansiere språk- og læringsstøtte i maksimum tre år. Det medfører at tilbudet om språk- og læringsstøtte forsvinner det siste året av opplæringen.

Eksempelet illustrerer hvordan begrensninger i opplæringsloven og NAVs regelverk har vært til hinder for å tilby tilstrekkelig tilrettelegging for denne målgruppen. En utvidelse av NAVs mandat ville dermed kunne sikre et bedre og mer helhetlig opplæringstilbud gjennom hele løpet. Spørsmålet er om behovet for at NAV finansierer slik støtte over fire år nå vil falle bort med innføringen av ny opplæringslov, ettersom denne gir voksne i videregående opplæring rett til forsterket norskopplæring. Dette er en problemstilling som vi vet diskuteres i flere av fylkene som har slike samarbeidsmodeller. Det er derfor vanskelig å slå tydelig fast hvilken praktisk betydning en forlengelse av opplæringstiltaket vil ha for muligheten til å sikre deltakerne språk- og læringsstøtte.

Livsopphold

En sentral utfordring er knyttet til livsopphold. Manglende støtte til livsopphold under opplæring er en kjent barriere for voksnes deltakelse i fag- og yrkesopplæring (Dahle et al., 2022a; Høst & Reymert,

2017). Erfaringen blant flere av våre informanter er at det er vanskelig å få deltakere til å gå inn i et langvarig opplæringsløp dersom de ikke vet om de har sikret livsopphold gjennom hele opplæringsløpet. Det forutsetter at deltakerne er svært motiverte.

En utfordring er at NAVs ytelsesregelverk ikke er tilpasset opplæringssystemet og målgruppens behov. Et eksempel på dette er regelverket omkring tiltakspenger. Deltakere som får innvilget utdanning som arbeidsmarkedstiltak gjennom NAV, kan ha rett på tiltakspenger. Tiltaket har imidlertid en tidsbegrensning på inntil tre år, noe som betyr at deltakeren i opplæringsløp av lengre varighet ikke kan motta denne ytelsen i lengre enn tre år. Videre er satsen for tiltakspenger for lav til at de fleste deltakere kan leve på den alene, noe som betyr at mange må søke om supplerende sosialstønad.

Tiltakspenger kan dessuten ikke kombineres med inntekt som er en del av tiltaket, slik som lærlinglønn. Dette betyr at tiltakspengene bortfaller i det deltakere får en lærlingkontrakt, selv om lærlinglønnen kan være svært lav. Ett av forsøksfylkene hadde funnet en løsning på konflikten mellom lærlinglønn og tiltakspenger, men resultatet ble likevel karakterisert som et «lappeteppe av ytelser», hvor NAV-veiledere måtte sy sammen løsninger med ulike stønader. For deltakerne var konsekvensen manglende økonomisk forutsigbarhet, samt en risiko for frafall i overgangen fra én ytelse til en annen.

Andre studier har også pekt på utfordringer med ulik praksis mellom enkeltveiledere og mellom NAV-kontor når det gjelder livsopphold (Dahle et al., 2022a). Dette fremstår også som en utfordring blant våre informanter. Blant annet peker enkelte på ulike tolkninger av regelverket omkring Kvalifiseringsprogrammet og hvorvidt fag- og yrkesopplæring kommer innenfor dette. Det var også en del usikkerhet knyttet til hvorvidt svake norskerferdigheter er grunn nok til å få plass i Kvalifiseringsprogrammet.

Regelverket knyttet til tiltak og ytelser er med andre ord komplisert, og kan i visse tilfeller trekke i ulike retninger (Skogstad, Engebretsen & Hillestad, 2023). I den sammenheng er det verdt å nevne at et «lappeteppe av ytelser» også kan få konsekvenser for oppfølging gitt av NAV. På noen NAV-kontor er praksisen slik at veileder følger ytelsen. Det betyr at bytte av ytelse også betyr bytte av veileder, noe som kan resultere i en mer fragmentert oppfølging.

Manglende kunnskap om opplæringstilbudene

En annen begrensning er at en del NAV-veiledere mangler den nødvendige kunnskapen til å kunne veilede brukerne inn i fag- og yrkesopplæring. I Øst-Viken ble det fremhevet at noen NAV-kontor i fylket jobbet målrettet med å øke bruken av fag- og yrkesopplæring, mens det ved andre NAV-kontor var mindre fokus på det, fordi de manglet kunnskap om fylkeskommunens opplæringstilbud. Opplæringskoordinatorer i fylket erfarte at det hadde vært vanskelig å fange oppmerksomheten og interessen til veiledere om akkurat dette forsøket blant mengden av ulike tiltak i NAVs portefølje.

Også i de andre fylkene er manglende kunnskap om opplæringstilbudene en begrensende faktor. Flere av veilederne vi intervjuet, hadde ikke benyttet fag- og yrkesopplæring tidligere, men var mer vant til å bruke kombinasjoner av språkopplæring og ulike typer praksis. Vi oppfatter at den manglende bruken blant annet skyldes at de har lite kjennskap til fag- og yrkesopplæringstiltaket, og at de opplever den totale mengden av opplæringstilbud som uoversiktlig og vanskelig å finne informasjon om. Det er mange veier til fagbrev, og det kan være krevende for veiledere å sette seg inn i de ulike tilbudene og mulighetene. En av veilederne gav uttrykk for at utdanning først kommer på bordet dersom brukeren selv tar det opp. Dette er i tråd med funn fra en nylig publisert artikkel om muligheter og barrierer i

bruk av opplæringstiltak, som viste at det ofte var brukere selv som tar initiativ til opplæringstiltak (Skogstad et al., 2023).

Manglende kapasitet til yrkes- og karriereveiledning

Å veilede brukere inn i langvarige opplæringstilbud krever gjerne grundige avklaringsprosesser. Det tar tid å kartlegge, informere og motivere kandidater som skal forplikte seg til et mangeårig løp. Veiledere på tvers av fylker opplever at de har begrenset med ressurser og kapasitet til å gjøre grundige nok avklaringer rundt hver enkelt bruker, og ser dette som et hinder for å få flere brukere inn i langvarige opplæringstilbud. Veilederrollen beskrives som kompleks, og utdanning og yrkesmål blir gjerne nedtonet fordi andre behov, som helse, økonomi eller familiære forhold, er mer fremtredende. En veileder beskrev det som «tilfeldig» hvilke brukere som blir kartlagt, og hvordan kartleggingen blir gjort. Begrenset tid til kartlegging og karriereveiledning beskrives som et problem av flere veiledere, som forsterkes av at en del brukere har begrenset kunnskap både om det norske arbeidsmarkedet og om egne muligheter. For en del brukere er målet først og fremst å komme raskt ut i lønnet arbeid, og motivasjonen for å starte på et langvarig opplæringsløp kan være lav, spesielt dersom man ikke har kunnskap om fagbrevets verdi i det norske arbeidsmarkedet.

Kapasitetspress i førstelinjen gjorde det også utfordrende for flere av fylkene å rekruttere tilstrekkelig med deltakere til forsøket. Med store porteføljer av brukere har veiledere begrenset kjennskap til hver enkelt bruker, og aktuelle kandidater må identifiseres gjennom manuelle gjennomganger av veileders portefølje. Særlig Øst-Viken har opplevd prosessen som svært utfordrende, blant annet på grunn av et overbelastet system.

Begrenset brukermedvirkning

Brukernes mulighet for å få tilbud om opplæring påvirkes også av den enkelte veileders skjønnsmessige vurderinger av hva som er egnet tiltak for den enkelte bruker. Noen ganger gjøres vurderingene uten at brukeren selv får medvirke til avgjørelsen. En opplæringskoordinator fra NAV pekte på manglende brukermedvirkning som en begrensende faktor når det gjaldt å få flere brukere inn i opplæringsløp. Vedkommende mente brukeres evne til å fullføre et løp gjerne blir undervurdert, blant annet på grunn av helseutfordringer, uten at brukeren selv får være med i avgjørelsen.

«Arbeid først»

Fra tidligere å ha prioritert «raskeste vei til jobb», har NAV de seneste årene gjort en dreining i sitt fokus mot en mer stabil tilknytning til arbeid gjennom utdanning og opplæring. Likevel vet vi at holdninger blant NAV-ansatte fremdeles kan representere en begrensning i bruk av utdannings- og opplæringstiltak. Skogstad et al. (2023) finner blant annet at opplæring ikke prioriteres av NAV-veiledere så lenge arbeidstilknytning kan oppnås på andre måter. I vårt eget datamateriale finner vi tilsvarende. Tradisjoner og holdninger på det enkelte NAV-kontor oppleves å ha stor betydning for hvorvidt langvarige opplæringsløp sees som reelle alternativer. Særlig i intervjuer med informanter fra Øst-Viken beskrives det som krevende å endre holdninger hos veiledere som er vant til å tenke korte, arbeidsrettede løp. En informant fra NAV uttalte:

Det er et manglende fokus på opplæringstiltak hos NAV-ansatte. De har en tanke om jobb først. Det er fortsatt en snuoperasjon å gjøre for å få NAV-veileder til å tenke i de baner.

Utfordringen var mindre uttalt i Oslo og Vestland, noe som kan henge sammen med at disse fylkene over lengre tid har arbeidet med tilrettelagte opplæringstilbud, og utviklet egne modeller tilpasset målgruppen.

Brukernes oppfølgingsbehov

Vi finner også at brukernes oppfølgingsbehov kan være til hinder for å tilby opplæringstiltak. Enkelte veiledere peker blant annet på at de er usikre på hvordan de bør følge opp brukere i ordinære opplæringsløp, og én beskriver det som «tungvint og vanskelig». Det gjør at veiledere kan vegre seg for å tilby dette. Det utdypes ikke videre hvorfor oppfølging i ordinære løp er vanskelig, men det er rimelig å tro at det blant annet handler om grenseflater og samhandling mellom NAV og fylkeskommunen/skolene. Brukere som er aktuelle for tilrettelagte opplæringsløp, har dessuten gjerne mangfoldige og sammensatte utfordringer, og behov for tett oppfølging for å kunne gjennomføre et langvarig opplæringsløp. For NAV-veilederne med store porteføljer av brukere, kan det være vanskelig å ha kjennskap til hver enkelt brukers oppfølgingsbehov og å gi den tilpassede oppfølgingen som brukeren trenger.

At oppfølgingen fra NAV er begrenset til tre år, kan også gjøre det vanskelig for noen av disse brukerne å komme seg gjennom hele opplæringsløpet. Erfaringen fra noen av de eksisterende samarbeidsmodellene er at deltakere i denne målgruppen ofte vil ha behov for oppfølging fra NAV også etter det tredje året i opplæring. Informanter fra NAV i et av fylkene medgir at det gjerne har resultert i ad hoc-baserte løsninger for den enkelte deltaker det siste året, noe som oppleves både tidkrevende og lite hensiktsmessig.

2.4 Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett nærmere på tilbudet om fag- og yrkesopplæring i forsøksfylkene før forsøkets oppstart i 2023, og hvilke faktorer som bidrar til å begrense tilgangen på fag- og yrkesopplæring for NAVs brukere.

I alle tre fylker fantes det tilbud om fag- og yrkesopplæring spesielt tilrettelagt for brukere som har for svake norskerferdigheter til å gjennomføre et ordinært løp, og der NAV og fylkeskommunen samarbeider. Imidlertid varierte både tilgjengeligheten av tilrettelagte opplæringstilbud og graden av samarbeid betydelig mellom de tre fylkene. I Oslo og Vestland har NAV og fylkeskommunen over flere år samarbeidet om tilrettelagte fag- og yrkesopplæringsløp, og i Vestland har det de siste årene blitt etablert flere nye opplæringsmodeller. I de delene av Øst-Viken som deltar i forsøket, fantes det, etter det vi kjenner til, ingen opplæringstilbud som var spesielt tilrettelagte for minoritetsspråklige voksne, og samarbeidet mellom NAV og fylkeskommunen var begrenset.

I alle fylkene opplever NAV at mange brukere som kunne hatt behov for fag- og yrkesopplæring, av ulike grunner ikke tilbys dette. Det gjelder spesielt brukere med svake norskerferdigheter, brukere som mangler dokumentert grunnskolekompetanse, eller som har sammensatte utfordringer. Det kan selvsagt handle om at det ikke finnes et tilrettelagt tilbud i den aktuelle regionen. Men selv i områder

der det finnes slike tilbud, er det forhold som begrenser muligheten til å tilby fag- og yrkesopplæring til brukerne. Årsakene er sammensatte, og langt fra alle adresseres gjennom dette forsøket. Manglende kunnskap om opplæringstilbud blant veilederne og begrenset kapasitet til å avklare og veilede brukere som kunne vært aktuelle for slike tilbud, er sentrale barrierer. Ikke minst er spørsmål knyttet til livsopphold en begrensende faktor, som heller ikke løses gjennom forsøket. Selv om utvidelsen sikrer deltakerne tiltakspenger over fire år, gjelder fortsatt begrensningene på kombinasjon med lærlingelønn. Vi ser også at det tar tid å endre praksis og prioriteringer, og ved enkelte NAV-kontor er det fremdeles en utbredt holdning at NAV primært skal sørge for å få brukerne raskt over i arbeid, fremfor å tilby langvarige opplæringsløp.

Utvidelsen av varigheten på opplæringstiltaket løser først og fremst opp i utfordringer knyttet til å sikre språk- og læringsstøtte og oppfølging fra NAV gjennom et fireårig opplæringsløp. Det er imidlertid ikke alle modeller som har et tilbud om integrert språk- og læringsstøtte over fire år, og som påvirkes negativt av denne varighetsbegrensningen. Det er også usikkert hvor stor praktisk betydning varighetsbegrensningen vil få nå som ny opplæringslov gir voksne i videregående opplæring rett til forsterket norskopplæring. Når det gjelder oppfølgingen av deltakerne, vil forsøket kunne ha større betydning. Noen av brukerne som i dag enten ikke får tilbud om fag- og yrkesopplæring, eller som ikke fullfører et slikt løp, vil trolig kunne avhjelpest dersom de får tettere oppfølging fra NAV over 4-5 år, slik en forlengelse av opplæringstiltaket legger opp til. Samtidig vil det være behov for at NAV jobber bredere også med de øvrige utfordringene vi har skissert i dette kapittelet.

Vi tror også at innføringen av ny opplæringslov, med modulstrukturert videregående opplæring for voksne og eventuelle tilbud som kombinerer grunnskole og fag- og yrkesopplæring, vil kunne møte behovene til noen av brukerne som i dag ikke får tilbud om fag- og yrkesopplæring.

Kapittel 3: Utforming og implementering av forsøket

I dette kapittelet beskriver vi forsøkets utforming og implementering. Utformingen presenteres ved hjelp av en resultatkjede, og med utgangspunkt i denne diskuterer vi antakelsene forsøket bygger på. Deretter beskriver vi hvordan forsøket har blitt implementert i hvert av de tre fylkene, inkludert hvordan samarbeidet er organisert og hvordan selve opplæringsmodellen er utformet. Kapittelet er basert på intervjuer med forsøksledere, opplæringskoordinatorer og veiledere i NAV, representanter for samarbeidspartnere i fylkeskommunal forvaltning og skoler, samt workshop avholdt i hvert fylke.

3.1 Resultatkjede for forsøket

Som en del av oppdraget har vi utviklet en resultatkjede for forsøket med opplæringstiltak av utvidet varighet. Resultatkjeden er utarbeidet på grunnlag av dokumentasjon knyttet til forsøket.

Resultatkjeden består av følgende elementer:

- ◆ **Problemforståelse:** Definisjon av problemet eller utfordringen tiltaket har som mål å løse.
- ◆ **Innsatsfaktorer:** Ressursene som inngår i forsøket.
- ◆ **Aktiviteter:** Beskriver hva som skal gjennomføres som del av forsøket, og hvem som har ansvar for å gjennomføre disse aktivitetene.
- ◆ **Resultater:** Umiddelbare endringer som oppstår på grunn av aktivitetene som gjennomføres i tiltaket.
- ◆ **Brukereffekter:** Endringer som oppstår hos bruker over lengre tid på grunn av aktivitetene som ble gjennomført i tiltaket.

Målet med å utvikle en resultatkjede er å tydeliggjøre forventninger til hvordan et tiltak skal fungere. Resultatkjeden fremstiller den forventede kausale sammenhengen mellom innsatsfaktorer, aktiviteter, resultater og effekter. En slik modell er også et nyttig verktøy for å utforske hvilke forutsetninger som må være på plass for at den kausale sammenhengen skal fungere som forventet, og hvilke eventuelle barrierer som kan forhindre dette.

Resultatkjeden presenteres i tabell 3.1 på neste side.

Tabell 3.1: Resultatkjede for forsøk med opplæringstiltak med lengre varighet

Problemforståelse	Innsatsfaktorer	Aktiviteter	Resultater	Brukereffekter
<p>Opplæringstiltak fra NAV kan kun innvilges i tre år, mens de fleste fagbrevløp tar fire år. Dette gjelder også tilrettelagte løp hvor deltakere får ekstra språkopplæring eller opplæring i grunnleggende ferdigheter. Når NAV trekker seg ut av samarbeidet etter tre år, før deltaker har oppnådd fagbrev, kan dette hindre en helhetlig koordinert innsats. Det vil også kunne hindre at brukere med behov for ekstra oppfølging blir vurdert som aktuelle for fag- og yrkesopplæring av NAVs veiledere.</p>	<p>Oppdragsbrev fra AVdir til NAVs fylkesenheter</p> <p>Forsøksmidler til fylkesenhetene (administrasjon og planlegging)</p> <p>Ordinære midler fra NAVs tiltaksbudsjett og driftsbudsjett</p> <p>Forskriftsendring som muliggjør vedtak om opplæringstiltak over fire år, med mulighet for ett års forlengelse, og som gjør at NAV kan finansiere f.eks. ekstra språk- og læringsstøtte, oppfølging og eventuell inntektssikring i ett år ekstra</p> <p>Ordinære midler fra fylkeskommunen</p> <p>Erfaringsutveksling mellom fylkene</p>	<p>Samarbeid mellom NAV og fylkeskommune</p> <p>NAV har overordnet prosjektansvar</p> <p>Fag- og yrkesopplæring i fire år, med mulighet for ett års forlengelse</p> <p>Mulighet for opplæring i enkelte grunnskolefag</p> <p>Norskopplæring og eventuelt opplæring i grunnleggende ferdigheter</p> <p>Tett oppfølging gjennom hele opplæringsløpet</p> <p>Oppfølging i overgang fra opplæring til arbeid</p>	<p>NAV vurderer brukergrupper med svakere norskspråklige eller faglige ferdigheter for fag- og yrkesopplæring (dvs. brukere som ellers ikke ville fått tilbud)</p> <p>Flere personer i målgruppen starter på opplæring</p> <p>Flere personer i målgruppen fullfører opplæring</p>	<p>Deltakerne oppnår fagbrev</p> <p>Deltakerne kommer over i arbeid</p> <p>Deltakerne får en fastere tilknytning til arbeidsmarkedet</p>

Innsatsfaktorer

Forsøket er utformet av Arbeids- og inkluderingsdepartementet, i dialog med Arbeids- og velferdsdirektoratet. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har innført en midlertidig forskrift som muliggjør vedtak om opplæringstiltak med varighet på fire år, og mulighet for ett års forlengelse iht. tiltaksforskriften § 7-4 (dvs. maksimum fem år). Dette åpner for at NAV kan bidra med ekstra språk- og læringsstøtte, oppfølging og eventuell inntektssikring i ett år utover tidsrammen for det ordinære opplæringstiltaket. De fleste opplæringsløp som er tilrettelagt for minoritetsspråklige voksne, har en varighet på fire år. Forskriftsendringen gjør det altså mulig for NAV å bidra gjennom hele opplæringsløpet.

Tre av NAVs fylkesenheter, Oslo, Vestland og Øst-Viken, ble invitert til å delta. Fylkesenhetene mottok et oppdragsbrev med beskrivelse av forsøkets rammer, herunder formål, målgruppe, innhold og varighet. Oppdragsbrevet gir noen tydelige føringer for implementeringen av forsøket i fylkene, men også et betydelig handlingsrom til å implementere forsøket etter lokale forutsetninger og behov.

I oppdragsbrevet oppfordres NAV til å inngå et offentlig-offentlig samarbeid med fylkeskommunen om opprettelse av opplæringstilbudet.

Fylkene mottok også midler tilknyttet oppdraget, men kun til oppstart og administrering av forsøket. Forsøket inneholder ellers ingen ekstra midler utover ordinære driftsmidler og tiltaksmidler fra NAV og fylkeskommunen. Det er lagt til rette for erfaringsdeling mellom de tre fylkene i prosjektperioden.

Aktiviteter

Forsøket innebærer at NAV Oslo, NAV Vestland og NAV Øst-Viken inngår et samarbeid med fylkeskommunen om å etablere et tilrettelagt fag- og yrkesopplæringstilbud for målgruppen slik den er definert i oppdragsbrevet. Fylkeskommunen fikk ikke tilsvarende oppdrag. NAV har ansvar for prosjektledelse.

Tilbudet innebærer fag- og yrkesopplæring, norskopplæring og, ved behov, opplæring i grunnleggende ferdigheter. Fylkene oppfordres til å gi norskopplæring og opplæring i grunnleggende ferdigheter parallelt med opplæring i lærefaget.

Det gis mulighet for opplæring i grunnskolefag, så lenge denne skjer parallelt med fagopplæringen.

Det skal gis tett oppfølging til brukere i hele opplæringsløpet, og i overgang fra opplæring til arbeid.

Antakelser og forutsetninger i forsøket

Forsøket bygger på en forventning om at forlengelsen av opplæringstiltaket gir NAV og fylkeskommunene mulighet til å tilby opplæringsløp som er bedre tilrettelagt for brukere med lave norskspråklige eller faglige ferdigheter (dvs. som ellers ville brukt lengre tid enn fire år på å komme i mål med fagbrevet), og til å gi bedre oppfølging av disse brukerne gjennom hele opplæringsløpet. Det forventes i sin tur å føre til at NAV vurderer flere brukere med et lavere ferdighetsnivå som aktuelle for fag- og yrkesopplæring, og at disse får tilbud om, starter i, og gjennomfører fag- og yrkesopplæring.

Bedre tilrettelagte tilbud

Forlengelsen forventes altså for det første å utløse tilbud som er *bedre* tilrettelagt enn de tilrettelagte tilbudene som allerede finnes for minoritetsspråklige. Utvidelsen av varigheten fra tre til fire år betyr blant annet at NAV kan bidra med finansiering av opplæringstilbudet også det fjerde året (dvs. opplæring utover det fylkeskommunen er forpliktet til å gi). Det mest synlige utfallet av forsøket vil derfor være at det gis ekstra tilrettelegging, for eksempel i form av språk- og læringsstøtte, også det fjerde året. Men forsøket åpner også for opplæringsmodeller som legger opp til kun ekstra norskopplæring i starten av opplæringsløpet. I tillegg kan det gis opplæring i enkelte grunnskolefag, og det er nærliggende å anta at denne vil gis tidligere i opplæringsløpet enn i det fjerde året. I slike tilfeller kan det være mer uklart hvilken tilrettelegging forlengelsen fra tre til fire år faktisk utløser, siden den ekstra tilretteleggingen like gjerne kan skje innenfor en treårsramme. Vi oppfatter at det er en underliggende forventning om at NAVs deltakelse gjennom et fireårig opplæringsløp kan bidra til bedre tilrettelegging gjennom *hele* opplæringsløpet, og ikke bare i det siste året. Det muliggjøres av at NAV og fylkeskommunene blir mer likeverdige samarbeidspartnere, noe som kan gjøre det lettere for NAV å påvirke utformingen av opplæringsløpet basert på kunnskapen de har om brukernes behov.

Bedre oppfølging

Forlengelsen fra tre til fire år betyr for det andre at NAV kan bidra med oppfølging av deltakerne det siste året av opplæringen, og i overgang til arbeid. Forventningen er at det skal gi en bedre oppfølging av deltakere som tas inn i opplæringsløpet. Tanken er at NAV vil kunne bruke sine virkemidler for å hjelpe brukeren å fortsette opplæringen, og å sikre gode overganger mellom skole, læretid og arbeid. At NAV kan være involvert gjennom hele opplæringsløpet, forventes også å påvirke samarbeidet mellom NAV og fylkeskommunen og å føre til tettere og mer helhetlig oppfølging av brukerne.

En forutsetning for at forsøket bidrar til bedre oppfølging av deltakerne, er at det legges tydelige planer og rutiner for hvordan oppfølgingen skal skje, hvordan partene skal samarbeide om dette, og at samarbeidet og dialogen mellom aktørene i laget rundt deltakeren fungerer. Enkelte av fylkene har erfart utfordringer med dette fra tidligere samarbeid (se kapittel 5.2), og flere informanter har blant annet pekt på behovet for å forenkle kommunikasjon mellom skolene og NAV i opplæringsløpet. Det kan for eksempel handle om å identifisere kontaktpersoner i NAV som fungerer som skolenes «vei inn», og som koordinerer kommunikasjonen mellom skolene og veiledere. Vi vil også påpeke betydningen av å sikre god dialog med *bedriftene* som tar inn deltakere i praksis og lære. Dette vet vi blant annet fra forsøket med modulstrukturert fag- og yrkesopplæring (MFY) at bedrifter er opptatt av, særlig når det gjelder deltakere med svake norskerferdigheter (Dahle, Jones, Monsen & Nordhagen, 2022b).

Inntak av svakere brukere

Den ekstra tilretteleggingen og oppfølgingen fra NAV gjennom hele opplæringsløpet, forventes i sin tur å føre til at NAV vurderer og tilbyr fag- og yrkesopplæring til brukere som de ellers ville vurdert som uaktuelle for et fireårig løp, på grunn av svake faglige eller norskspråklige ferdigheter. For at det skal skje, er det flere aktører som må involveres og påvirkes. For det første må NAV på fylkesnivå i samråd med fylkeskommunen sette inntakskravene slik at de tillater inntak av en svakere gruppe enn det som er tilfelle i dag. I enkelte forsøksfylker har vi sett at skolene har vært noe uenige med NAV om hvor svake forutsetninger deltakerne kan ha, blant annet når det gjelder språkferdigheter, for å kunne

fullføre løpet. Det er med andre ord ikke tilstrekkelig at NAV alene vurderer løpet som egnet for svakere brukere enn før. Fylkeskommunen (og skolene) må også akseptere at det kommer inn svakere brukere enn før. Da må det være tydelig for skolene hvordan NAVs involvering gjennom hele opplæringsløpet kan bidra til at disse deltakerne kan fullføre.

Selv om inntakskravene åpner for en svakere gruppe, er det ikke gitt at aktuelle brukere faktisk får et tilbud. Forsøket må også virke både på veiledernivå, der den første seleksjonen skjer, og på nivået der vedtakene fattes. I forsøksfylkene er det i første omgang veilederne som har gjort en vurdering av aktuelle brukere i sin portefølje. Deretter har aktuelle kandidater blitt sendt videre til tiltaksenheten eller regionale opplæringskoordinatorer som har fattet vedtak om inntak, etter at skolen eventuelt har testet språknivå og andre faglige ferdigheter.

Det er med andre ord avgjørende at både veiledere som vurderer brukerne, og de som fatter vedtakene, vurderer tilbudet som relevant og egnet for en svakere brukergruppe. Begge nivåer må derfor få tilstrekkelig kunnskap og informasjon både om opplæringstilbudet, og hvordan tiltaksforlengelsen fra tre til fire år skal sikre nødvendig tilrettelegging og oppfølging, slik at brukere med svakere ferdigheter kan gjennomføre. Det forutsetter også at det arbeides med å løse opp i de ulike barrierene knyttet til å tilby fag- og yrkesopplæring som tiltak som er skissert i kapittel 2.

Oppsummert bygget forsøket på en forventning om at opplæringstiltak av lengre varighet vil føre til at:

- ◆ NAV vurderer en bredere gruppe brukere, dvs. brukere med lavere språkferdigheter eller lavere formelle ferdigheter, som aktuelle for fag- og yrkesopplæring
- ◆ Flere i målgruppen får tilbud om og starter på fag- og yrkesopplæring
- ◆ Flere i målgruppen fullfører fag- og yrkesopplæring
- ◆ Deltakerne oppnår fagbrev
- ◆ Deltakerne kommer i arbeid
- ◆ Deltakere får en sikrere tilknytning til arbeidslivet

Muligheten for at aktivitetene i forsøket skal kunne utløse disse resultatene, er videre avhengig av følgende forutsetninger:

- ◆ NAV og fylkeskommunene definerer en målgruppe for opplæringstilbudet som åpner for NAV-brukere med svakere ferdigheter enn de som allerede får tilbud om fag- og yrkesopplæring, for eksempel ved å sette lavere krav til norsksferdigheter, eller ved å åpne for deltakere som trenger noe opplæring på grunnskolenivå.
- ◆ NAV og fylkeskommunene samarbeider om å utarbeide en opplæringsmodell som er tilrettelagt for en svakere brukergruppe, for eksempel med ekstra språkforsterkning eller opplæring på grunnskolenivå.
- ◆ Veiledere i NAV mottar nok informasjon om målgruppen og opplæringstilbudet, samt om betydningen av utvidelsen i tiltaksvarighet, herunder den ekstra tilretteleggingen og oppfølgingen det medfører; slik at de faktisk vurderer brukere med svakere ferdigheter enn før som relevante for fag- og yrkesopplæringen.
- ◆ NAV og fylkeskommunene vurderer brukere med svakere ferdigheter enn før når de fatter vedtak om hvem som skal få tilbud.
- ◆ NAV og fylkeskommunene legger planer for tett og helhetlig oppfølging av deltakere i alle fire år, og for hvordan de to enhetene samarbeider om oppfølgingen.

3.2 Implementering av forsøket lokalt

Oppdraget som ble gitt til de tre fylkene gav stor grad av frihet til å gjøre tilpasninger. Fylkene har blant annet hatt et visst tolkningsrom når det gjelder avgrensning av målgruppen. De har også selv valgt fagretning og opplæringsmodell og utviklet en samarbeidsmodell basert på lokale forutsetninger. Planer for rekruttering og oppfølging blir også utarbeidet lokalt. Det er derfor ikke overraskende at prosjektene har utviklet seg ulikt, spesielt siden fylkene hadde ulike utgangspunkt for å delta i forsøket.

I denne delen av kapitlet presenterer vi implementeringen av forsøket i hvert av de tre fylkene, og trekker fram likheter og ulikheter mellom modellene.

Oslo

Implementeringen i Oslo oppsummeres i tabell 3.2.

Tabell 3.2: Implementering av forsøket i Oslo

Tiltak	Samarbeid	Målgruppe	Rekruttering	Opplæringsmodell
Tilrettelagt barne- og ungdomsarbeiderfag. Bygger på tilbud i Samarbeidsmodell Oslo.	<p>Arbeidsgruppe består av representanter fra NAV Tiltak Oslo, Utdanningsetaten ved voksenopplæringen, samt skolen (Helsfyr VO).</p> <p>NAV har ansvar for prosjektledelse, rekruttering og oppfølging av deltakere, sikring av livsopphold samt finansiering av språkstøtte.</p> <p>VO kartlegger deltakere, utformer opplæringsplan, gir opplæring, sikrer læreplasser og gir oppfølging på lærestedet.</p>	<p>Minoritetsspråklige, med og uten rett til videregående opplæring. Krav om A2 i norsk og engelsk. Ferdigheter i matte på nivå med 9. trinn. Viser motivasjon og læringsevne.</p>	<p>Informasjon om tiltaket delt med veiledere ved alle kontor i Oslo gjennom infomøte.</p> <p>Veileder rekrutterer blant langtidsledige, gjennomfører kartleggingsamtaler for å gjøre helhetlig vurdering av interesse, motivasjon og evne til å fullføre 4-årig løp. Planlegging av økonomi, vurdering av familiesituasjon, skolebakgrunn m.m.</p> <p>Skolen kartlegger norsk-, matte- og engelskferdigheter, ved bruk av servicesenterets tester.</p> <p>VO og NAV gjennomfører intervju med kandidater som oppfyller inntakskravene, for å utdype faglige forutsetninger og vurdere interesse og motivasjon.</p>	<p>Integrert fag- og språkopplæring gjennom CLIL. Språkopplæring vektlagt i første år, etter hvert vektlegges fagopplæring mer.</p> <p>Differensiert opplæring, hver gruppe har egen ressurs for lærings- og språkstøtte.</p> <p>Vekslingsmodell. Praksis fra år 1.</p> <p>Opplæring på grunnskolenivå i enkelte fag. Dokumentasjon gis gjennom realkompetansevurdering.</p>

Beskrivelse av samarbeidet

Opplæringstilbudet i forsøket bygger på Helsfyrmodellen, som først ble etablert i 2009. Modellen for samarbeid bygger videre på Samarbeidsmodell Oslo, som ble utviklet som del av områdesatsningene i Oslo. At NAV Oslo og Oslo Voksenopplæring har betydelig erfaring med tidligere samarbeid, betyr at roller og ansvar i samarbeidet i stor grad er forhåndsdefinert. I likhet med den tidligere modellen består partene i samarbeidet av Utdanningsetaten i Oslo, herunder voksenopplæringen, og NAV Tiltak Oslo. Det er i forsøket satt sammen et styringsorgan der begge etatene har representanter og møtes jevnlig. Samarbeidet involverer også skolen (Helsfyr Voksenopplæring), lokale NAV-kontor og veiledere.

Rolle- og ansvarsdeling

NAV Tiltak Oslo har ansvaret for den overordnede prosjektledelsen og finansiering av språkstøtte i fire år, mens voksenopplæringen har ansvaret for utforming og gjennomføring av opplæringsplanen. NAV og voksenopplæringen samarbeider om inntaksprosessen, men i forsøket rekrutteres kandidater kun fra NAVs brukerportefølje. Voksenopplæringen har ansvaret for å gjennomføre kartleggingstester av aktuelle kandidater i matematikk, norsk og engelsk. Sammen med veiledere på de lokale NAV-kontorene, har NAV Tiltak Oslo ansvaret for identifisering, rekruttering og oppfølging av deltakere. Selve rekrutteringen av deltakere foregår ved at informasjon om tiltaket blir delt med alle veiledere på de lokale NAV-kontorene. Videre er det veilederne sitt ansvar å gå gjennom egne porteføljer for å finne aktuelle kandidater. Den enkelte NAV-veileder gjennomfører innledende kartleggingssamtaler med aktuelle deltakere for å bekrefte at de møter inntakskrav. Til tiltaket er det rekruttert fra flere ulike deler av NAVs portefølje.

De lokale NAV-kontorene har også ansvaret for å utarbeide en plan for sikring av livsopphold gjennom hele utdanningsløpet. Det gjøres en individuell vurdering og økonomisk kartlegging av hver bruker i forbindelse med rekruttering. En overordnet modell for livsopphold er at bruker mottar tiltakspenger eller andre former for ytelser fra NAV (for eksempel kvalifiseringsstønad) de første to årene, og så lærlinglønn (eventuelt med økonomisk supplering) de siste to årene.

NAV Tiltak Oslo og Voksenopplæringen samarbeider om å gjennomføre intervju med kandidater som møter inntakskravene (basert på resultater fra kartleggingstestene). Dette for å vurdere faglige forutsetninger, interesse og motivasjon. Hvilke deltakere som til slutt skal få tilbud om opplæringen, er en vurdering NAV Tiltak Oslo og skolen tar sammen. Vurderingene baserer seg på resultater fra kartleggingstestene, de individuelle intervjuene og deltakernes totale livssituasjon, det vil si om deltakeren er i en livssituasjon som gjør at de kan fullføre fireårig fag- og yrkesopplæring.

Skolen har, i samarbeid med kommunens fagopplæringskontor, ansvaret for å sikre læreplasser og følge opp arbeidsgivere. Faglærer har ansvaret for oppfølging av deltakeren i undervisning og når de er i lære. I opplæringsløpet skal deltakeren rapportere til NAV hvert halvår, mens skolen rapporterer til NAV gjennom årlige statusrapporter. I tillegg holdes det halvårlige statusmøter mellom NAV og skolen. Her diskuteres klassen som helhet, faglig progresjon og samarbeidet med lærestedene. NAV Tiltak Oslo har rapporteringsansvar til AVdir.

Utover årlige rapporteringer og møter mellom skolen og NAV Oslo, er det et ønske om at NAV også skal kunne kobles på fortløpende ved behov. Her er tanken at NAV Tiltak skal fungere som skolens «vei inn», og koordinere kommunikasjonen mellom skolen og NAV-kontorene. Som i Samarbeidsmodell

Oslo er det en kontaktperson ved hvert NAV-kontor som videreformidler kommunikasjon til den enkelte veileder.

Målgruppe og inntakskrav

Det er krav om A2 i skriftlig og muntlig norsk og engelsk, samt ferdigheter i matematikk på nivå tilsvarende 9.trinn. Dette er lavere enn i Samarbeidsmodell Oslo, hvor det opereres med krav om nivå tilsvarende 10.trinn. Selv om språkkravet i Samarbeidsmodell Oslo også er A2, vurderer prosjektgruppen i Oslo deltakergruppen som noe svakere samlet sett. Det er videre ikke et krav om dokumentert grunnskolekompetanse i forsøket, til forskjell fra tidligere opplæringsløp.

Sammenlignet med tidligere opplæringsmodell, er det i dette forsøket tatt inn personer hvor usikkerheten om hvorvidt de kan fullføre er noe større. Det er også større variasjon i deltakergruppen, og dermed behov for økt differensiering av opplæringen. Målet er å kunne teste ut hvilke ressurser som skal til for at disse skal kunne oppnå fagbrev. Det er i tiltaket opprettet en klasse med 24 elever inndelt i to nivåer: 1) de som har dokumentert grunnskolekompetanse eller oppnådd tilsvarende resultater i kartleggingstestene og 2) de som har svake grunnleggende ferdigheter i matte og engelsk, men likevel blitt vurdert å ha læringsevne. Hver av gruppene er tiltenkt egen ressurs for lærings- og språkstøtte.

Beskrivelse av opplæringsmodellen

Fagretning i Oslo er barne- og ungdomsarbeiderfaget. Valget av fagretningen henger sammen med at dette er en yrkesgruppe det er stor etterspørsel etter, samtidig som det er en aktuell fagretning for mange av NAVs brukere. Opplæringen følger den samme læreplanen som ordinær fag- og yrkesopplæring, med oppnådd fagbrev som sluttresultat. Som i Samarbeidsmodell Oslo, bygger opplæringen på en vekslingsmodell, der opplæring gis i både skole og bedrift i alle fire år. I det første året vektlegges norskopplæring mye, mens fagopplæring etter hvert får mer plass. Deltakerne starter med læretid i bedrift allerede det første året, med gradvis opptrapping, fra én dag det første året, til fire dager det fjerde. Språkopplæringen skal være individuelt tilrettelagt, og er integrert i fagopplæringen, ved bruk av CLIL-metodikk (Content & Language Integrated Learning).

Opplæringsmodellen i forsøket bygger i all hovedsak på Samarbeidsmodell Oslo, men med noen mindre endringer. Disse skyldes både endringer i finansiering og en utvidelse av målgruppen. Forlenget varighet på opplæringstiltaket har gjort det mulig for NAV å finansiere språk- og læringsstøtte i fire år, i stedet for tre. Det betyr at skolen har større mulighet for å tilrettelegge opplæringen det fjerde året. Større mulighet for tilrettelegging betyr også at deltakergruppen er noe svakere enn hva som har vært tilfelle i Samarbeidsmodell Oslo. Dette har igjen gjort det nødvendig å gjøre noen endringer i organiseringen av opplæringen, for eksempel ved å doble ressursene til språk- og læringsstøtte.

Det gis opplæring i samfunnsfag, naturfag, matte og engelsk på grunnskolenivå. Underveis vil deltakerne gis dokumentasjon på fullført grunnskole gjennom realkompetansevurdering.

Øst-Viken

Implementeringen i Øst-Viken fremstilles i tabell 3.3.

Tabell 3.3: Implementering av forsøket i Øst-Viken

Tiltak	Samarbeid	Målgruppe	Rekruttering	Opplæringsmodell
<p>Nyopprettet tilrettelagt restaurant- og matfagløp ved to videregående skoler.</p>	<p>Arbeidsgruppe består av representanter fra NAV Øst-Viken og Viken fylkeskommune (Akershus fylkeskommune fra 1. januar 2024).</p> <p>NAV har ansvar for prosjektledelse, rekruttering og oppfølging av deltakere, sikring av livsopphold samt sikring av praksisplasser.</p> <p>Samarbeid mellom koordinerende og lokale opplæringskoordinatorer om kartlegging og avklaring av kandidater.</p> <p>FK har koordinerende rolle ovenfor skolene, ansvar for rapportering og overholdelse av lovverk. Finansierer programfag, fellesfag og språkstøtte.</p> <p>Skolene har ansvar for utforming av opplæringsplan. Bistand til NAV (ved behov) om sikring av praksisplass. Oppfølging av deltaker og arbeidsgiver i praksis.</p>	<p>Minoritetsspråklige med fullført grunnskole, med eller uten dokumentasjon. Minimum nivå A1 i norsk og engelsk.</p> <p>Åpnes for noen personer uten fullført grunnskole, men med språkferdigheter på et høyere nivå enn A1.</p> <p>Viser motivasjon og læringsevne.</p>	<p>To opplæringskoordinatorer (OK) distribuerer informasjon til veiledere / tiltaksarrangører. Løpende dialog med veiledere og skole i rekrutteringsprosessen.</p> <p>Veiledere og tiltaksarrangører identifiserer kandidater blant sine porteføljer.</p> <p>Veiledere gjennomfører kartleggingssamtaler med kandidater for å vurdere interesse og forutsetninger for 4-årig løp, samt planlegging av økonomi.</p> <p>Veileder/tiltaksarrangør kartlegger ferdigheter i engelsk, matte, norsk og datakunnskap.</p> <p>FK har ansvar for inntak.</p>	<p>Opplæring gis ved to skoler.</p> <p>Vestby vgs.: Vekslingsmodell. Norsk, programfag og yrkesfaglig fordypning i fire år.</p> <p>Sørumsand vgs.: Vekslingsmodell. Norsk i Vg1 og Vg2. Programfag og yrkesfaglig fordypning Vg1/Vg2/Vg3. Kun engelsk og praksis i år 4.</p>

Beskrivelse av samarbeidet

Som allerede nevnt har Øst-Viken mer begrensede erfaringer med samarbeid om fag- og yrkesopplæring enn de øvrige fylkene. Øst-Viken har heller ikke hatt en opplæringsmodell å bygge videre på, slik som Oslo og Vestland. Blant de to deltakende videregående skolene i dette forsøket hadde kun den ene skolen erfaring med voksenopplæring. Mye er altså nytt i forbindelse med dette forsøket. Implementeringen i Øst-Viken ble også beskrevet som utfordrende, og er preget av at samarbeidsmodellen og opplæringsmodellen er nyetablert. Oppstarten har tatt lengre tid enn planlagt og rekrutteringen var vært utfordrende. For skolene har det vært utfordrende å fastsette en opplæringsmodell, når «riggen rundt» opplæringen lenge har vært så usikker. Samarbeidet har også vært preget av oppløsningen av Viken fylkeskommune, som var pågående i oppstartsfasen av forsøket.

Samarbeidet er fordelt på to nivåer, lokalt og på fylkesnivå. Det sentrale samarbeidet er mellom NAV Tiltak Øst-Viken og Viken fylkeskommune, seksjon voksenopplæring. Opplæringstilbudet gis av to skoler, Sørumsand videregående skole og Vestby videregående skole, som hver har opprettet en klasse. Fra NAV sin side er det i forsøket tilknyttet en regional koordinerende opplæringskoordinator og to lokale opplæringskoordinatorer, hvor den ene har ansvaret for deltakere tilknyttet Sørumsand videregående skole og den andre Vestby videregående skole. Det er søkt inn deltakere fra flere ulike NAV-kontorer i fylket. Det lokale samarbeidet involverer altså skolene og opplæringskoordinatorene som representerer NAV-kontorene i deres område.

Rolle og ansvarsdeling

NAV Tiltak Øst-Viken har overordnet ansvar for prosjektledelse, mens opplæringskoordinatorene lokalt har ansvar for å identifisere, rekruttere og følge opp deltakere. Dette gjøres i samarbeid med veiledere på de lokale NAV-kontorene. NAV har også ansvaret for å sikre læreplass. Fylkeskommunen har rollen som skoleeier og dermed også ansvar for rapportering og overholdelse av gjeldende lovverk, samt utvikling og rapportering av resultat og tilskuddsmidler. Fylkeskommunen har også en koordinerende rolle ovenfor skolene, og har ansvaret for å finansiere programfag, fellesfag og språkstøtte over fire år. Skolene har igjen ansvaret for utforming og gjennomføring av opplæringsløpet, og oppfølging av deltaker og arbeidsgiver i løpet av læretiden. Ved behov skal skolen kunne bistå NAV om sikring av læreplasser, gitt at skolen har et eksisterende nettverk av arbeidsgivere. Skolen og NAV har sammen ansvar for at det inngås intensjonsavtaler mellom bedrifter og deltakere.

Det avholdes prosjektmøter mellom NAV Øst-Viken, Viken fylkeskommune og opplæringskoordinatorer to ganger i året. Opplæringskoordinatorene har også løpende dialog med forsøksleder i NAV.

Rekruttering til opplæringen gjennomføres ved at opplæringskoordinatorene informerer veiledere på de lokale NAV-kontorene om tilbudet, både skriftlig og i digitale eller fysiske møter. Det er så opp til veiledere å identifisere aktuelle kandidater i sin portefølje. Videre har veilederne ansvar for å gjennomføre kartleggingssamtaler med aktuelle kandidater, for å vurdere kandidatens interesse og forutsetninger for å kunne fullføre fag- og yrkesopplæring, samt legge en plan for inntektssikring. Veilederen har også ansvaret for at kandidatens ferdigheter i engelsk, matte, norsk og datakunnskap, samt tidligere arbeidserfaring blir kartlagt. Til dette er det i noen tilfeller brukt eksterne tiltaksarrangører. Aktuelle kandidater blir så videreformidlet til opplæringskoordinatorene, som igjen melder deltakere inn gjennom NAVs saksbehandlingssystem. Listene fra dette systemet er videresendt

fra forsøksleder i NAV til skole. Fylkeskommunen har ansvar for det formelle inntaket. Ved behov skal skolen gjennomføre realkompetansevurdering.

Opplæringskoordinatorene i NAV forventes å ha en sentral rolle i oppfølgingen, ved å videreformidle spørsmål eller henvendelser fra skolene til den relevante veileder i NAV. Både NAV og skolen er forpliktet til å delta i oppfølgingssamtaler (trekantsamtaler), hvis deltakere selv ønsker det. Utover dette var det ikke lagt planer for oppfølging på datainnsamlingstidspunktet.

Målgruppe og inntakskrav

Målgruppen for begge opplæringstilbudene er personer som har kompetanse på grunnskolenivå, men som ikke nødvendigvis har dokumentasjon på tidligere skolegang. Ved behov skal skolene gjennomføre en realkompetansevurdering. Inntakskravene knyttet til språkerfardigheter er satt til A1 i både norsk og engelsk, skriftlig og muntlig. I tillegg vektlegges deltakerens motivasjon for læring, interesse for faget og en vurdering av hvorvidt deltakeren har evnen til å nyttiggjøre seg opplæringen.

Opplæringsmodell

Fagretningen i Øst-Viken er restaurant- og matfag, grunnet stort lokalt arbeidskraftsbehov. Det er opprettet en klasse med plass til 15-18 deltakere på hver skole. På begge skolene skal opplæringen bygge på en vekslingsmodell, noe skolene ikke har tidligere erfaringer med.

Opplæringen på begge skolene bygger på samme læreplaner som i ordinære videregående løp, men årshjulet er noe justert. Innholdet i opplæringsplanen, det vil si fordelingen av timeantall og fag over de fire årene, er bestemt lokalt på hver enkelt skole. Hovedstrukturen er likevel stort sett den samme på begge skoler. Deltakere begynner i arbeidspraksis allerede det første året, med gradvis opptrapping de neste tre årene. I Vestby er det lagt opp til norskopplæring alle fire år (det siste året er tenkt som yrkesfaglig språkstøtte i praksis), mens norskopplæringen på Sørumsand avsluttes etter Vg2. Til gjengjeld har Sørumsand lagt opp til mer norskundervisning de første to årene, og utsetter fag som engelsk, matematikk og naturfag til Vg3. Dette er gjort for at deltakerne skal kunne lære mest mulig norsk i starten av løpet. Det er ansatt en språklærer i 100 prosent stilling som skal kunne følge opp deltakeren i alle fag. Det gis ikke opplæring i grunnskolefag.

Opplæring i programfagene og yrkesfaglig fordypning vil på Vestby videregående skole foregå over alle fire år, men med en nedtrapping etter hvert som deltakeren tilbringer mer tid i praksis. I den forbindelse har skolen ansatt en faglært kokk i 100 prosent stilling som vil kunne være mer tilgjengelig og kan følge opp deltakerne når de er ute i praksis. På Sørumsand videregående skole skal all undervisning, unntatt i engelsk, avsluttes i løpet av det tredje året. Det siste året vil deltakeren kun ha undervisning i engelsk, i tillegg til praksis.

Vestland

Implementeringen i Vestland oppsummeres i tabell 3.4.

Tabell 3.4. Implementering av forsøket i Vestland

Tiltak	Samarbeid	Målgruppe	Rekruttering	Opplæringsmodell
Tilrettelagt opplæring i helsearbeiderfaget som bygger på et tidligere samarbeid (tverretatlig samarbeid om helsearbeiderfag).	Arbeidsgruppe bestående av representanter fra NAV fylke, NAV region Bergen, Vestland fylkeskommune, Åsane videregående skole, Bergen kommune v/introduksjonssenteret for flyktninger, Bergen Læringscenter og etaten HR Bemanning. ³ NAV har ansvar for prosjektledelse, rekruttering og oppfølging av deltakere. Åsane vgs. gir opplæring de tre første årene, skaffer elevpraksis og gir faglig oppfølging i praksisbedrift det første året. Fylkeskommunen følger opp samarbeidet og godkjenner lærekontrakt. Introduksjonssenteret identifiserer kandidater, Bergen læringscenter vurderer norsknivå og gir norskopplæring. HR bemanning har ansvar for læretid, intervju før læretid, å tegne lærekontrakt, å finne lærebedrifter og oppfølging.	Voksne innvandrere med A2-nivå i norsk og sannsynlighet for å nå B1 i løpet av første år, og utdanning tilsvarende norsk grunnskole med engelsk. Bør ha relevant praksis, og vise egnethet for yrket. Nyankomne er prioritert.	NAV region Bergen informerer bredt til veiledere/rådgivere ved lokale NAV-kontor og introduksjonssenteret, Ny Sjanse. Disse søker inn deltakere de vurderer som aktuelle (basert på individuell plan eller aktivitetsplan). Opplæringskoordinatorer gjennomfører intervju om norsknivå, utdanning, motivasjon, relevant praksis og livssituasjon. Bergen Læringscenter vurderer norsknivå og fremdrift, prognose for å kunne nå B1. NAV region Bergen avgjør hvem som får tilbud basert på intervju og vurdering av norsknivå.	<p>År 1: Norskopplæring to dager i uken hele året. Norsk lærer deltar jevnlig i programfagsundervisning. Programfag tre dager i uken i 12 uker. Deretter én dag programfag og to dager elevpraksis ukentlig. Anbefaling om overgang til Vg1 basert på språkprøve etter år 1.</p> <p>År 2 og 3: Opprinnelig: Vg1 og Vg2 for voksne, ordinær mengde fellesfag, komprimert mengde programfag. Fra høst 2024: opplæring iht. modulstrukturert læreplan. Ukentlig tre dager undervisning + to dager relevant arbeid, som deltaker skaffer selv (ved behov bistår NAV i å finne arbeidsplass). År 3 avsluttes med tverrfaglig eksamen.</p> <p>År 4(/5): Læretid i virksomhet i Bergen kommune, som avkortes etter gjeldende regler.</p>

³ Denne etaten er blant annet ansvarlig for fagopplæring og kommunens fremtidige bemanning.

Beskrivelse av samarbeidet

Samarbeidet i forsøket bygger videre på en allerede etablert opplæringsmodell, Tverretattlig samarbeid om Helsearbeiderfag (se kapittel 2.1). Hovedstrukturen i samarbeidet og opplæringsmodellen er dermed allerede fastlagt.

Det nye i forsøket er at samarbeidet er organisert som et offentlig-offentlig samarbeid, og at partene samarbeider om hele opplæringsløpet. Tidligere har NAVs rolle vært avgrenset til å anskaffe et ettårig AMO-kurs⁴ som skulle forberede deltakerne på inntak til ordinær videregående opplæring for voksne ved Åsane videregående skole. Skolen har deretter hatt ansvar for å tilby deltakerne opplæring i Vg1 og Vg2 for voksne, mens Bergen kommune har hatt ansvar for å tilby deltakerne læreplass.

Nå er det Åsane videregående skole som har ansvar for det forberedende kurset, i samarbeid med Bergen læringscenter for norsk og samfunnskunnskap.

Samarbeidsmodellen er med andre ord et trepartssamarbeid mellom NAV, fylkeskommunen og Bergen kommune. I arbeidsgruppa for forsøket deltar NAV med representanter fra NAV fylke og NAV region Bergen. Fra Vestland fylkeskommune deltar Avdeling for opplæring og kompetanse og representanter fra Åsane videregående skole. Fra Bergen kommune deltar introduksjonscenteret for flyktninger, Bergen Læringscenter for Norsk og Samfunnskunnskap, og etaten HR Bemanning.⁵

Rolle- og ansvarsdeling

NAV Vestland har ansvaret for prosjektledelse, men samarbeider tett med Avdeling for opplæring og kompetanse i Vestland fylkeskommune.

NAV Region Bergen har hovedansvar for å rekruttere deltakere. De informerer bredt om tilbudet overfor lokale NAV-kontor i Bergen og omegnskommuner samt kommunens introduksjonscenter for flyktninger og Ny Sjanse, som er et kommunalt kvalifiseringssenter for innvandrere. Veiledere identifiserer deretter aktuelle deltakere i sine porteføljer og søker disse inn på tiltaket. Aktuelle deltakere blir tatt inn til intervju med opplæringskoordinator eller seniorrådgiver i NAV Region Bergen.

Bergen Læringscenter for Norsk og Samfunnskunnskap gjør en vurdering av kandidatens språknivå, enten basert på informasjon de har om kandidaten i sine systemer eller en ny kartlegging, for å vurdere hvorvidt hen har forutsetninger for å kunne nå språknivå B1 i løpet av det første året i opplæring. NAV Region Bergen fatter beslutning om hvorvidt deltakeren skal tilbys plass.

Åsane videregående skole og Bergen læringscenter for norsk og samfunnskunnskap samarbeider om utforming og gjennomføring av det første forberedende året i opplæringen (jf. kolonne 5, tabell 3.3). Skolen har ansvar for å gi opplæring i programfag, og å skaffe elevpraksis til deltakerne. Bergen Læringscenter har ansvar for å gi norskopplæring.

Åsane videregående skole har ansvar for å gi opplæring i år 2 og 3 (fra høst 2024 etter læreplan for MFY).

⁴ «Forberedende kurs i helsefag med norsk og veiledet praksis for arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn».

⁵ Denne etaten er blant annet ansvarlig for fagopplæring og kommunens fremtidige bemanning.

HR Bemanning i Bergen kommune har ansvar for å gjennomføre intervjuer med deltakere som er klare for opplæring i bedrift, samt ansvar for å underskrive lærekontrakt og å følge opp lærlingen under læretiden.

Målgruppe og inntakskrav

Forsøket tilbyr opplæring til en klasse på inntil 15 deltakere. Målgruppen er den samme som i den opprinnelige modellen (Tverretatlig samarbeid om Helsearbeiderfag): voksne innvandrere, med særlig prioritering av nyankomne flyktninger. Deltakere må være på nivå A2 i norsk, og ha en progresjon i norskopplæringen som tilsier at de kan nå B1 i løpet av det første året i opplæring. I tillegg må brukeren ha gjennomført norsk grunnskole eller tilsvarende fra hjemlandet, og de må ha hatt engelsk. Deltakerne testes imidlertid ikke i engelsk før inntak. Ved manglende dokumentasjon på bestått grunnskole foretas en sannsynlighetsvurdering. I tillegg bør brukeren ha hatt relevant praksis, for eksempel språkpraksis eller praksis på et sykehjem, men dette er ikke et absolutt krav. Det foretas også en vurdering av hvorvidt vedkommende er egnet til å jobbe som helsefagarbeider.

Beskrivelse av opplæringsmodellen

Opplæringsmodellen i Vestland skal lede fram til fagbrev i helsefagarbeiderfaget. Valg av lærefag henger sammen med arbeidskraftsbehovet i helsesektoren generelt, og spesielt i kommunale virksomheter. Det tilbys ikke opplæring i grunnskolefag som en del av modellen.

Beskrivelsen er basert på planene som var skissert da vi gjennomførte datainnsamling høsten 2023. Som en følge av innføringen av MFY, er det gjort flere endringer fra disse planene. Dette kommenteres der det er aktuelt.

År 1: Forberedende år

Det første året i opplæringsløpet omtales som et forberedende år, og finansieres av NAV. Deltakerne har en kombinasjon av norskopplæring, opplæring i programfag og elevpraksis. Det blir gitt opplæring i norsk to ganger i uken hele året, av Bergen Læringscenter for Norsk og Samfunnskunnskap. Gjennom året varierer opplæringsløpet noe. Deltakerne skal ha 12 uker med to dager norskopplæring og tre dager programfagsundervisning, og de fleste skal gjennomføres i høstsemesteret, før deltakerne går ut i elevpraksis. De resterende ukene består av to dager norskopplæring, én dag programfagsundervisning og to dager elevpraksis på en relevant arbeidsplass (i hovedsak kommunalt sykehjem eller omsorgsbolig).

Organiseringen av det forberedende året, og fordelingen mellom skole og praksis, er stort sett en videreføring fra tidligere. Nytt i modellen er at norsklærer er fysisk til stede i deler av programfagsundervisningen.

Partene i samarbeidet har svært gode erfaringer med å ha et slikt forberedende år fra samarbeidsmodellen Tverretatlig samarbeid om Helsearbeiderfag. Erfaringen har vært at det forberedende året har gitt deltakere bedre forutsetninger for å bestå Vg1 og Vg2, enn deltakere i målgruppen som ikke har hatt et slikt kurs før de starter videregående opplæring. Derfor har de valgt å holde fast ved denne delen av modellen.

År 2 og 3: Vg1 og Vg2

Deltakere som når nivå B1 i norsk i løpet av det forberedende året, søker seg deretter inn i ordinær videregående opplæring for voksne ved Åsane videregående skole (fra høsten 2024 søker deltakerne inntak til MFY). Språknivået kartlegges gjennom en språkprøve i regi av Åsane videregående skole ved avslutning av det forberedende året. Deltakere som ikke har nådd et tilstrekkelig høyt nivå, blir anbefalt å vente med overgang til videregående opplæring.

Opprinnelig skulle deltakerne i år 2 og 3 følge skolens ordinære modell for videregående opplæring for voksne, som innebar ordinær mengde fellesfag og en komprimert mengde programfag tre dager i uken. Faget Yrkesfaglig fordypning (YFF) er ikke en del av opplæringsløpet. I stedet gir deltakernes elevpraksis i det forberedende året grunnlag for realkompetansevurdering i YFF-faget.

Fra høsten 2024 tas deltakerne inn til MFY, og opplæringen gis etter modulstrukturert læreplan i helsearbeiderfaget. Det endrer blant annet omfanget av opplæringen i fellesfag og programfag.

To dager i uken skal deltakerne ha relevant betalt arbeid som de skaffer selv. Ved behov kan deltakeren få støtte fra NAV til å skaffe arbeid, men da som arbeidspraksis i regi av NAV.

År 4 (og 5): Læretid i bedrift

Etter fullført Vg1 og Vg2 avlegger deltakerne tverrfaglig eksamen. De søker deretter om læreplass i Bergen kommune, som gjennomfører intervju for å vurdere om søkeren er kvalifisert. Kvalifiserte deltakere får plass og skriver lærekontrakt med kommunen. Læretiden gjennomføres i en kommunal virksomhet. Læretiden avkortes etter gjeldende regler. Dersom deltakeren ikke har hatt tilstrekkelig mengde praksis til at det kan avskrives et helt år av læretiden, kan opplæringsløpet forlenges med inntil ett år.

3.3 Oppsummering

I dette kapittelet har vi redegjort for utformingen av forsøket med opplæringstiltak av lengre varighet, og beskrevet en resultatkjede for forsøket. Vi har også beskrevet hvordan forsøket er implementert i de ulike fylkene.

Forsøket bygger på en forventning om at forlengelsen av opplæringstiltaket gir mulighet for opplæringsløp som er mer tilrettelagt for brukere med et lavere ferdighetsnivå, og bedre oppfølging av disse gjennom hele opplæringsløpet. Det forventes i sin tur å føre til at flere av disse brukerne får tilbud om, starter i og gjennomfører fag- og yrkesopplæring.

Oppdraget som ble gitt til de tre NAV-fylkene, gir noen tydelige føringer for implementeringen av forsøket, men også et betydelig handlingsrom til å implementere forsøket etter lokale forutsetninger og behov. Som vist i kapittel 2, hadde de tre fylkene ulike utgangspunkt, og har dermed implementert forsøket ganske ulikt. De har valgt ulike fagretninger, gjort ulike avgrensninger av målgruppen, og organisert opplæringen på ulike måter. I Oslo og Vestland bygger både samarbeidsmodell og opplæringsmodell i stor grad på tidligere samarbeid. I Øst-Viken er både samarbeidsmodellen og opplæringsmodellene nyopprettet, og oppstartsfasen ble beskrevet som utfordrende.

Kapittel 4: Forsøkets betydning

I dette kapittelet ser vi nærmere på hvilken betydning det har hatt at opplæringstiltaket er utvidet med et fjerde år, spesielt når det gjelder utforming og tilrettelegging av opplæringsmodellen, oppfølging av deltakere, og hvilke deltakere som anses som aktuelle for, og får tilbud om, fag- og yrkesopplæring. Det handler med andre ord om de sentrale antakelsene i forsøket, som vi har beskrevet i forrige kapittel. Kapittelet er basert på intervjuer med forsøksledere, opplæringskoordinatorer og veiledere i NAV, representanter for samarbeidspartnere i fylkeskommunal forvaltning og skoler, samt workshop avholdt i hvert fylke.

4.1 Opplæringsmodell

Som nevnt i kapittel 3, bygger forsøket til dels på en antakelse om at utvidelsen vil ha betydning for utformingen av selve opplæringsmodellen, ved at man i større grad klarer å tilrettelegge for deltakere med svake ferdigheter.

Bedre tilrettelagt opplæringsmodell

Vi finner at det hovedsakelig er i Oslo at utvidelsen har hatt en direkte påvirkning på opplæringsmodellen. Informanter fra prosjektgruppen i Oslo uttalte at NAVs finansiering av språkopplæring over alle fire år gir skolene mer handlingsrom og større fleksibilitet, noe som vil kunne bidra til lignende fullføringsgrad som i tilsvarende opplæringsløp, til tross for en noe svakere deltakergruppe. For eksempel vurderte representanter fra skolen at det ville være mulig å utsette engelskopplæring til det fjerde året, og de tre første årene fokusere på yrkesrettet norskopplæring. Dette kan igjen føre til at deltakeren har et bedre grunnlag for å gjennomføre læretiden i bedrift, siden språkforståelsen blir styrket.

I de andre to fylkene har den utvidede varigheten på opplæringstiltaket hatt begrenset betydning for utformingen av opplæringsmodellen. I Øst-Viken pekte representanter fra både NAV og fylkeskommunen på at varigheten på fire år, og det at NAV kan være involvert gjennom hele løpet, ikke har vært avgjørende for utformingen av opplæringsmodellen. Valgene som ble tatt, for eksempel prioriteringen av norskopplæring i starten av opplæringsløpet ved en av skolene, var basert på en forventning om at deltakerne ville ha svært svake språkferdigheter ved oppstart, og ble ikke knyttet til opplæringstiltakets varighet. NAV var heller ikke involvert i utforming av opplæringsløpet.

I Vestland bygger opplæringsmodellen i stor grad videre på en eksisterende modell, og innholdet i opplæringstilbudet og partenes ansvar i de ulike fasene av opplæringen er i stor grad videreføring fra tidligere. De mindre justeringene som er gjort, for eksempel at norsk lærer er fysisk til stede i programfagsundervisningen, kan i liten grad tilskrives den forlengede varigheten på opplæringstiltaket.

Mer helhetlig opplæringsløp

Et viktig poeng som fremheves av aktørene i Vestland, er at forsøket kan bidra til et mer helhetlig opplæringsløp der de ulike delene av løpet blir sett i sammenheng i større grad enn tidligere. I Vestland skyldes det overgangen til et offentlig-offentlig samarbeid der både NAV, fylkeskommune og kommune er koblet på hele veien. I tillegg til at NAV på den måten er involvert gjennom hele opplæringsløpet, betyr det at skolen følger deltakerne fra de starter det forberedende året til de går over i lære det fjerde året. Lærerne vil dermed ha bedre kjennskap til hver enkelt deltakers forutsetninger og behov når de starter i Vg1 enn det de har hatt tidligere. Samarbeidsmodellen innebærer også at den videregående skolen og Bergen læringscenter nå samarbeider om utformingen av det forberedende året, og dermed har bedre anledning til å se norskopplæring og fagopplæring i sammenheng. Dette er en nytenkning rundt organiseringen av samarbeidet og modellen som har kommet som en følge av forsøket. Vi oppfatter imidlertid at det skyldes forsøkets forutsetning om tettere samarbeid, snarere enn varigheten på fire år.

4.2 Oppfølging av deltakere

I alle tre forsøksfylkene hadde imidlertid NAV en klar oppfatning av at utvidelsen av opplæringstiltakets varighet legger til rette for en mer helhetlig oppfølging av deltakere og sikrer overgangen til arbeid på en bedre måte. Flere av informantene mente at muligheten til tettere samarbeid om oppfølging gjennom hele opplæringsløpet vil kunne bidra til å redusere frafall. Også informanter fra fylkeskommunene delte denne vurderingen. Representanter fra enkelte av skolene var derimot mer usikre på hvor stor praktisk betydning det vil ha for oppfølgingen av deltakerne at NAV er involvert i fire år. Hos noen skyldtes usikkerheten at de tidligere har opplevd samarbeidet med NAV-veiledere som noe utfordrende, blant annet fordi veilederne er usikre på hvordan de bør følge opp brukere og ikke har tilstrekkelig kapasitet til å følge enkeltbrukere tett. Hos andre skyldtes usikkerheten at forsøket ikke adresserer det som er den største utfordringen for deltakerne, nemlig økonomi og livsopphold.

Bedre overganger i opplæringsløpet

Forventningene til en mer helhetlig oppfølging var kanskje mest uttalt i Vestland, der dette fikk mye oppmerksomhet i workshopen vi gjennomførte med arbeidsgruppen. Informanter både fra NAV og fylkeskommunen var her spesielt opptatt av at forsøket kan bidra til å sikre gode overganger mellom de ulike delene av opplæringsløpet. Mens det i den tidligere samarbeidsmodellen var tettere skott mellom de ulike delene av opplæringsløpet, opplevde de at forsøket la til rette for bedre overganger fordi partene kunne samhandle mer i disse fasene. Dette ble sett som en viktig forutsetning for å hindre frafall: Tett oppfølging tidlig i løpet kan fange opp deltakere som ikke har gode nok faglige eller språklige forutsetninger til å gå videre i opplæringen, slik at man kan sette inn tiltak som kan gjøre dem klare til neste steg i løpet. På den måten kan man også fange opp deltakere som viser seg å ikke være egnet for yrket, og som dermed kan risikere å ikke få læreplass det fjerde året. Kvinnelige deltakere som går ut i foreldrepermisjon, ble av informantene i Vestland sett som en spesielt viktig gruppe å følge opp, siden erfaringen har vært at mange i denne livsfasen faller ut av opplæringen. Også i Oslo mente NAV at en tettere involvering fra deres side kan bidra til at deltakere føler seg mer forpliktet til opplæringen, og at utfordringer som kan komme i veien for utdanning, for eksempel økonomi eller familiesituasjon, vil kunne avdekkes og løses tidligere.

Større verktøykasse og bedre tilpasning

Informanter fra NAV i flere fylker pekte på at den forlengede varigheten kan gi etaten en mer aktiv rolle i opplæringsløpet, og en større samlet «verktøykasse» i partnerskapet, som kan gjøre det lettere å tilpasse oppfølgingen og sette inn tiltak som passer den enkelte. I Vestland pekte for eksempel en av informantene fra NAV på at de nå når de er påkoblet gjennom hele løpet, har mulighet til å tilby arbeidspraksis til deltakere som ikke lykkes med å finne relevant arbeid på Vg1 og Vg2. De har også større mulighet til å stille krav til deltakerne gjennom hele løpet. En konsekvens av det er blant annet at NAV kan stille krav om at deltakerne skal ha relevant praksis to dager i uken i løpet av Vg1 og Vg2, mens de tidligere i realiteten har kunnet velge om de ville jobbe to dager i uken eller ikke.

Et annet viktig poeng i den sammenheng, som NAV-representanter i flere av fylkene fremhevet, var at NAV ved å delta gjennom hele løpet, også får større mulighet til å ha dialog med lærebedriftene om mulig ansettelse etter at fagbrevet er i mål.

Det er verdt å understreke at ingen av fylkene på tidspunktet for datainnsamlingen hadde lagt tydelige planer for hvordan deltakere skal følges opp av NAV, eller hvordan NAV og fylkeskommunen skal samarbeide i opplæringsløpet. Det er dermed for tidlig å si noe om hvorvidt utvidelsen av opplæringstiltaket faktisk vil påvirke oppfølgingen av deltakere, og om denne oppfølgingen har betydning for fullføringsgrad og overgang til arbeid.

4.3 Inntak av deltakere

Et sentralt spørsmål er hva forsøket har betydd for hvilke deltakere som rekrutteres til fag- og yrkesopplæring. Vurderer NAV at utsiktene til et fireårig opplæringstiltak åpner for inntak av svakere brukere enn ellers? Her gir undersøkelsen vår ikke entydige svar, og vurderingene varierer mellom fylker. Det er verdt å påpeke at intervjuene ble gjort på et tidlig tidspunkt i forsøket, der mye fortsatt var uavklart og rekrutteringen av deltakere ikke var avsluttet. Det var derfor vanskelig for flere av informantene å vurdere om brukerne som kommer inn i forsøket, har et lavere ferdighetsnivå enn tidligere brukere som har fått tilsvarende tilbud. Vi tror derfor at dette vil være et viktig tema å undersøke videre i evalueringen.

Vurderinger på fylkesnivå

Blant de tre fylkene, er det i Oslo at forsøket har hatt størst betydning for avgrensning av målgruppen og inntakskravene. Fylket åpner for inntak av en noe svakere deltakergruppe i forsøket enn i Samarbeidsmodell Oslo. Det henger sammen med hvordan fylket har utformet opplæringsmodellen som følge av den utvidede varigheten. Fordi NAV i dette forsøket finansierer språk- og læringsstøtte i alle fire år i opplæringen, får skolen et større handlingsrom til å tilpasse opplæringen. Representanter fra NAV Tiltak Oslo vurderer det også slik at utvidelsen fra tre til fire år gjør det mulig å tilby opplæringstiltaket til en svakere brukergruppe enn før, fordi NAV får bedre muligheter til å følge dem opp. Målet er å oppnå lik fullføringsgrad som i andre tilrettelagte løp som tilbys som del av Samarbeidsmodell Oslo, men med en noe svakere deltakergruppe.

I de to andre fylkene har forlengelsen av opplæringstiltaket hatt lite betydning for avgrensning av målgruppen og inntakskravene. I Vestland er målgruppen for forsøket den samme som i tidligere samarbeid. NAVs informanter i arbeidsgruppen, det vil si de som har utformet forsøket og fatter

vedtak om inntak, hadde heller ikke klare formeninger om hvorvidt forlengelsen egentlig åpner for å ta inn brukere med et lavere ferdighetsnivå enn før. Informantene var primært opptatt av at forsøket kan bidra til at flere av de som kommer inn, fullfører, som følge av tettere samarbeid og mer helhetlig oppfølging.

I Øst-Viken er opplæringsmodellen rettet mot en brukergruppe som vanligvis ikke treffes av tilbud som er tilrettelagt for minoritetsspråklige, ettersom språkkravet her er lavere enn i de fleste slike modeller. Enkelte opplæringskoordinatorer i NAV Øst-Viken mente at modellen åpner for en målgruppe som høyst sannsynlig ikke ville fått fag- og yrkesopplæring uten dette forsøket, siden forsøket tillater inntak av brukere for fag- og yrkesopplæring som ikke har dokumentert grunnskolekompetanse. Alternativet for flere av disse deltakerne ville sannsynligvis vært grunnskoleopplæring. Informantene ser likevel ikke dette i sammenheng med *varigheten* på opplæringstiltaket. Medlemmer av prosjektgruppen i Øst-Viken mente ikke at varigheten på opplæringstiltaket hadde hatt noen betydning for hvordan de hadde avgrenset målgruppen, og de var foreløpig usikre på om det ville påvirke hvilke brukere som rekrutteres til tilbudet. Øst-Viken har i tillegg hatt betydelige utfordringer med å rekruttere tilstrekkelig med deltakere, og det har vært vanskelig å skape oppmerksomhet om forsøket blant veiledere lokalt. En opplæringskoordinator påpekte at det førte til at det var de mest motiverte brukerne som fikk tilbud. I sum er det derfor vanskelig å se at varigheten på opplæringstiltaket har hatt betydning for hvilke brukere som vurderes som aktuelle for forsøket i Øst-Viken.

Veilederne vurderinger

I kapittel 3 argumenterte vi for at *veilederne* vurderinger også har betydning for hvilke brukere som gis et tilbud, og at forsøket derfor også må virke på veiledernivå. Intervjuer vi har gjort med veiledere som har vært involvert i rekruttering av deltakere til tilbudene i de tre fylkene, tyder på at forsøket har satt opplæringstiltaket mer på radaren hos dem og økt bevisstheten om fag- og yrkesopplæring som en mulighet for sine brukere. Forsøket hadde imidlertid liten betydning for hvilke brukere de har vurdert og søkt inn til tiltaket. Ingen av veilederne oppga at opplæringstiltakets forlengede varighet har påvirket deres vurderinger i møte med brukerne. Det var også tydelig fra intervjuene at det de så som nytt og positivt med forsøket, først og fremst handler om varigheten og tilretteleggingen av opplæringstilbudet og mindre om at brukerne kan få oppfølging fra NAV gjennom hele opplæringsløpet. Veilederne hadde dessuten lite kunnskap om hva som skilte opplæringstilbudene i forsøket fra andre tilrettelagte modeller. I den grad forsøket har medført at veiledere vurderer andre brukere til opplæringstiltak, skyldes det etter vår oppfatning først og fremst at forsøket har skapt en økt bevissthet blant veiledere om at det finnes fireårige opplæringsløp som er tilrettelagt for brukere som ikke kan gjennomføre et *ordinært* fagbrevløp.

4.4 Tverrsektorielt samarbeid

En generell oppfatning blant representanter hos både NAV og fylkeskommunen i alle de tre forsøksfylkene er at det er både positivt og hensiktsmessig å forlenge opplæringstiltaket slik at varigheten samsvarer med opplæringstilbudets varighet. Flere informanter beskrev det som uheldig at NAVs virkemidler ikke alltid er synkroniserte med opplæringsetatens virkemidler, og at NAV må trekke seg ut av samarbeidet om et fireårig løp før opplæringen er fullført. Utvidelsen bidrar dermed til et mer synkronisert virkemiddelapparat i det tverrsektorielle samarbeidet.

Representanter både fra NAV og fylkeskommunene hadde dessuten en forventning om at forsøket vil styrke det framtidige samarbeidet med fylkeskommunen, både i forsøket og ellers, ved at NAV blir en mer likeverdig partner i samarbeidet, og begge parter dermed får større eierskap til opplæringstilbudet. Enkelte opplever også at forsøket sender et viktig signal om at tettere samarbeid er en prioritet fra NAVs side.

4.5 Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett nærmere på hvilken betydning det har at varigheten på opplæringstiltaket forlenges. En generell oppfatning blant representanter hos både NAV og fylkeskommunen i alle de tre forsøksfylkene er at forsøket bidrar til styrket tverrsektorielt samarbeid og en hensiktsmessig synkronisering av virkemiddelapparatet. Forsøket har også bidratt til å etablere og videreutvikle opplæringstilbud som åpner for inntak av nye brukergrupper, eller som kan bidra til at brukere i større grad fullfører. Tilbud har blitt etablert der det tidligere ikke fantes (Øst-Viken), og eksisterende tilbud har blitt bedre tilrettelagt for målgruppen gjennom mer faglig støtte eller mer helhetlige løp (Oslo og Vestland).

Om det er forlengelsen av opplæringstiltaket som har utløst dette, er mer uklart. I Oslo er det tydelig at utsiktene til lengre varighet på opplæringstiltaket har hatt betydning; her vurderer NAV at lengre varighet vil tillate inntak av brukere med et lavere ferdighetsnivå, og opplæringsmodellen og inntakskravene er tilpasset for å åpne for dette. I de øvrige fylkene er det vanskeligere å slå fast hvilken betydning den utvidede varigheten har hatt. Hverken i Vestland eller Øst-Viken hadde NAV klare formeninger om hvorvidt forlengelsen åpner for at det vil rekrutteres svakere brukere enn før. I Vestland er målgruppen den samme som i tidligere opplæringsmodell, og tilpasningene som er gjort i modellen, er mer en konsekvens av forsøkets forutsetning om tettere samarbeid, enn av selve varighetsforlengelsen som sådan. I Øst-Viken finner vi noe av det samme. Selv om det er her forsøket tydeligst åpner muligheter for nye brukere, skyldes det etter vår vurdering at forsøket har tilført et helt nytt tilrettelagt opplæringsløp i deler av fylket der slike tilbud ikke fantes. Varigheten på opplæringstiltaket har, ifølge NAV, ikke påvirket utformingen av hverken opplæringsløpet eller hvordan de har avgrenset målgruppen.

Vi finner mer støtte til antakelsen om at den forlengede varigheten vil påvirke oppfølgingen av deltakerne underveis og i overgang til arbeid. I alle fylkene registrerer vi en forventning om at NAVs involvering gjennom hele opplæringsløpet vil gi muligheter for styrket samarbeid om, og mer helhetlig oppfølging av, deltakerne. Flere av aktørene forventer at dette vil bidra til mindre frafall. Det forutsetter imidlertid at aktørene legger gode planer og tydelige rutiner for samarbeidet om oppfølging av deltakere. Ingen av fylkene hadde lagt slike konkrete planer da vår datainnsamling ble gjennomført. Det er dermed for tidlig å si noe om hvilken betydning den forlengede varigheten i praksis vil ha for oppfølgingen av deltakere, og i neste omgang for fullføringsgrad og overgang til arbeid.

Kapittel 5: Barrierer og drivere for samarbeid

I dette kapitlet ser vi nærmere på hvilke barrierer og drivere fylkene har opplevd i samarbeidet omkring forsøket. Der det er relevant, trekker vi også inn erfaringer fra tidligere samarbeid om å tilby fag- og yrkesopplæring til NAVs brukere. Kapitlet er basert på intervjuer med forsøksledere og opplæringskoordinatorer i NAV, representanter for samarbeidspartnere i fylkeskommunal forvaltning og skoler, samt observasjoner fra samarbeidsmøter i hvert fylke. Vi trekker også inn funn fra andre studier av tverretattlig samarbeid om opplæring for voksne.

5.1 Tverretattlig samarbeid

Tidligere studier har vist at tverretattlig samarbeid kan være krevende, da det innebærer møter mellom organisasjoner med ulike samfunnsmandater og som opererer under ulike lov- og regelverk (Dahle et al., 2022a). I en studie av introduksjonsprogrammet peker blant annet Røhnebæk og Eide (2016) på hvordan voksenopplæringen og NAV orienterer seg mot ulike resultatmål, og hvordan dette representerer en utfordring i samarbeidet. I forskningslitteraturen forklares slike utfordringer gjerne med henvisning til ulike «institusjonelle logikker», det vil si grunnleggende verdier, oppfatninger og regler som er gjeldende og gir mening innenfor én organisatorisk kontekst, men ikke nødvendigvis innenfor en annen (Røhnebæk & Eide, 2016, s. 21). Når vi i dette kapitlet skal se på ulike barrierer og drivere for samarbeid, vil møtet mellom slike ulike «logikker» og institusjonelle rammer stå sentralt.

5.2 Barrierer for samarbeid

Ulike forventninger til målgruppen

AVdir har med forsøket ønsket å gjøre fag- og yrkesopplæring mer tilgjengelig for brukere som ellers har for svake ferdigheter til å gjennomføre et ordinært opplæringsløp. En sentral del av samarbeidet handler om å etablere en felles forståelse av denne målgruppen, og avklare hvilke brukere som skal tas inn i opplæringstilbudet. I forsøket har vi sett at NAV og fylkeskommunene har ulike prioriteringer, og at ulike hensyn spiller inn. I enkelte av fylkene har det vært diskusjoner mellom NAV og fylkeskommunene om hvordan målgruppen skal avgrensnes. I et av fylkene har spørsmålet dreid seg om hvor svake norskspråklige og grunnleggende ferdigheter en deltaker kan ha for å bli tatt inn i forsøket. For NAV har det vært viktig at kravene settes lavt nok til at man faktisk treffer brukere som de ellers strever med å gi opplæringstilbud til, og NAV har ønsket å vurdere mulighetene for å senke språkkravet til A1. Fylkeskommunen og skolen har på sin side vært opptatt av at kravene settes høyt nok til at deltakerne som tas inn, gis en reell mulighet til å fullføre på fire år, og har argumentert for et språkkrav på A2.

I et av fylkene kreves i tillegg at deltakerne må kunne nå B1 i løpet av det første året. Vi oppfatter at NAV og fylkeskommunen her er relativt samstemte om hvor grensene skal gå, og at dette i stor grad

handler om en videreføring av praksis fra samarbeidsmodellen som forsøket bygger på. Derimot har representanter for kommunens introduksjonssenter gitt uttrykk for at de vurderer kravet som for høyt for deres deltakere, og stilt spørsmål ved om forsøket egentlig når de brukerne som har mest behov for et tilrettelagt løp.

I det samme fylket har representanter fra skole, arbeidsgiver og introduksjonssenter også hatt ulike syn på hvilke praktiske krav man kan stille til deltakerne, for eksempel når det gjelder oppmøtetid på skole og i praksis. Representanter fra introduksjonssenteret har argumentert for at man vil kunne nå flere brukere ved å tillate noe fleksibilitet, der det tas hensyn til brukernes familiesituasjon (for eksempel levering i barnehage). Skole og arbeidsgiver har på sin side vært opptatt av at deltakerne må forholde seg til de samme kravene i forsøket som det de vil møte i ordinært arbeidsliv. Både dette og de øvrige eksemplene illustrerer at aktører i et tverretatlig samarbeid kan ha ulike forventninger og krav til målgruppen basert på sine organisasjonsspesifikke normer og mandat.

Begrenset gjensidig forståelse og kunnskap

Tidligere studier har fremhevet at manglende forståelse og kunnskap om hverandres systemer og arbeidssituasjon representerer en barriere for samarbeid (se bl.a. Dahle et al., 2022a). Det kan bidra til å skape forventninger som samarbeidsparten ikke kan innfri og gjøre det vanskelig å etablere tillit. Buland, Bungum og Tønseth (2010) har vist hvordan interesseforskjeller og ulike forventninger til hva egen og den andre partens organisasjon skal kunne bidra med, ofte henger sammen med aktørens selvforståelse, deres rolle i samfunnet og praktisering av lov- og regelverk.

Dette så vi også eksempler på i forsøksfylkene. I alle de tre forsøksfylkene oppsto det ulike utfordringer i samarbeidet omkring forsøket som følge av manglende forståelse og kunnskap om hverandres handlingsrom og arbeidssituasjon, eller det vi har omtalt som «institusjonelle logikker». Dette var noe vi delvis registrerte i møter vi deltok i som observatør, der partene inntok ulike og til dels motstridende posisjoner ut fra det mandatet og regelverket de er satt til å forvalte. Utfordringen var nok mest fremtredende i Øst-Viken, der samarbeidet var nytt. Likevel så man at det også i Vestland og Oslo, som bygger videre på etablerte samarbeid, kom enkelte uenigheter og motsetninger til uttrykk som delvis kan ses i lys av partenes ulike mandater.

Et konkret eksempel på en slik utfordring er diskusjoner om livsopphold som oppsto i noen av fylkene. Som tidligere nevnt, var dette en sentral utfordring i rekrutteringsarbeidet, og representanter fra NAV i enkelte av fylkene uttrykte at de opplevde manglende forståelse for kompleksiteten i NAVs ytelsesregelverk fra fylkeskommunens og skolens side. Dette førte til noe frustrasjon hos begge parter. Et annet eksempel på at manglende forståelse for hverandres rammer kan skape vanskeligheter i samarbeidet, er knyttet til tidsrammer og årshjul. Det var særlig fremtredende i ett av fylkene, der informanter fra skolen uttrykte frustrasjon over at NAV ikke tok hensyn til opplæringssektorens årshjul og behov for planlegging. Informanten pekte på at skolen hadde behov for å få opplæringsplanene godkjent og lærerressurser allokert innenfor gitte frister, men opplevde at prosessen trakk ut i tid.

Motstridende regelverk

Kartleggingen har også vist eksempler på samarbeidsutfordringer som følge av etatenes ulike og til dels motstridende regelverk. Også dette er kjente utfordringer i tverretatlig samarbeid, og handler

både om regelverket som sådan, og hvordan den enkelte etat fortolker og håndhever det samme regelverket. Tverretatlig samarbeid innebærer å komme fram til nye og felles løsninger innenfor det handlingsrommet som den enkelte etat har. Strenge byråkratiske fortolkninger av egne ansvarsområder og regelverk innenfor hver av etatene kan legge begrensninger på slikt samarbeid, slik Buland et al. (2010) har påpekt.

I forsøket har enkelte informanter gir uttrykk for at regelverket begrenser muligheten til å finne gode løsninger for deltakerne, fordi regelverkene «jobber mot hverandre». Et helt konkret eksempel på dette var diskusjoner i et av fylkene knyttet til livsopphold mens elevene var utplassert i bedrift, som i en vekslingsmodell skjer fra første år i opplæringsløpet. Forskriften knyttet til tiltakspenger gjør det tydelig at denne ytelsen ikke kan gis i kombinasjon med inntekt, for eksempel lærlinglønn, selv om denne i starten av løpet er svært lav siden deltakerne tilbringer lite tid i bedrift. NAV foreslo derfor at fylkeskommunen utsatte å signere lærekontrakt så lenge så mulig, slik at deltakerne kunne beholde tiltakspengene som en del av livsoppholdsgrunnlaget, inntil de fikk en større inntekt fra lærlinglønnen. For fylkeskommunen ble dette ansett som en uakseptabel løsning, fordi de tolket eget regelverk slik at lærekontrakt skal tegnes fra første dag i lære. Her oppfattet begge parter at regelverket «låste dem fast» og gjorde samarbeidet utfordrende.

Ulike styringssignaler og mandat

Flere tidligere studier har pekt på ulike styringssignaler og manglende felles forankring som en barriere i tverrsektorielle samarbeid (Lauritzen & Olsvik, 2018; Kårstein, Sønderskov, Olsvik & Lauritzen, 2020). Blant annet fremhever Dahle et al. (2022a) svakt eierskap til felles prosjekter samt manglende styringssignaler fra overordnet departement og direktorat, som sentrale utfordringer i samarbeid om tilrettelagt fag- og yrkesopplæring.

Dette er noe vi bare finner delvis støtte til i vår studie. Enkelte informanter mente at mangelen på et felles mandat kan påvirke graden av eierskap og dedikasjon hos begge parter, og at det kan være krevende å forplikte samarbeidsparten til et oppdrag som bare er gitt til én av partene. Vi oppfatter likevel at dette var mer et prinsipielt spørsmål, ettersom ingen av fylkene opplevde reelle utfordringer med manglende eierskap til oppdraget hos partene. Et tett samarbeid over flere år veide i enkelte fylker opp for mangelen på et felles mandat, og i Øst-Viken, som hadde mindre erfaring med slikt samarbeid, var det heller andre utfordringer som var mest fremtredende.

Det kan likevel tenkes at noen av spenningene vi har registrert i samarbeidet, dels kan knyttes til nettopp virksomhetenes ulike styringssignaler, og at et felles oppdrag kunne bidratt til å redusere disse. Spørsmålet om hvilke krav man skal kunne stille til deltakere som tas inn i forsøket, som vi diskuterte tidligere, er et eksempel på det. Et felles oppdrag kunne dessuten gitt fylkeskommunen muligheten til å identifisere og peke på utfordringer og forbedringspunkter i eget regelverk som kan begrense samarbeidet om opplæring mellom de to aktørene, til overordnede myndighetsnivåer.

Utfordringer med implementering og samarbeid lokalt

Samarbeidet i forsøket innebærer et samarbeid både på styringsnivå mellom NAV og fylkeskommunen, og på operativt nivå lokalt, mellom NAV-kontorene og skolene. I forsøket har vi sett at samarbeidet gjerne fungerer godt på styringsnivå, der det er etablerte rutiner og arenaer for samarbeid, men at det kan være mer utfordrende å få det til å fungere lokalt. Ulike NAV-kontor kan ha

ulik praksis for – og holdning til – å tilby opplæring til sine brukere, og de kan ha ulik erfaring med å samarbeide med skoler om opplæringstilbud. Dette kom spesielt til uttrykk i Øst-Viken, der fylket hadde store utfordringer med å få veiledere fra lokale NAV-kontor til å rekruttere til forsøket, til tross for mye informasjonsarbeid og mange henvendelser ut til kontorene. Representanter fra fylkesleddet opplever det som generelt utfordrende å spre gode samarbeidsmodeller og lokalt utviklede tilbud mellom NAV-kontor i ulike deler av fylket. Det pekes på at det i stor grad er opp til den enkelte NAV-leder å avgjøre «hva de ønsker å ha på sitt kontor», og det begrenser hva som er mulig å få til lokalt.

Erfaringene illustrerer at det å implementere samarbeid lokalt kan være vanskelig dersom aktørene som skal implementere samarbeidet, ikke selv har vært med å utvikle det. Dette har også andre undersøkelser vist (se Torfing, Sørensen og Aagaard, referert i Lauritzen og Olsvik (2018)). Det er med andre ord ikke tilstrekkelig med koordinerte signaler ovenfra (jf. forrige avsnitt), det må også være vilje til å følge opp og gjennomføre på lokalt nivå.

Utfordringer i samarbeid rundt deltakere

Selv i fylker med lang erfaring med samarbeid både på fylkesnivå og lokalt nivå, kan det være utfordrende å få samarbeidet på det operative planet til å fungere godt, spesielt utover i opplæringsløpet. Informanter fra en av skolene pekte på at samarbeidet gjerne fungerer godt i oppstartsfasen, men at det kan være vanskelig å koble NAV-veiledere på gjennom hele opplæringsløpet. Lærere erfarer at de blir perifere og lite responsive. At deltakerne ofte bytter veiledere, hindrer også kontinuitet i samarbeidet om den enkelte deltakeren. Dette er nok i stor grad en konsekvens av måten NAV er organisert på; de fleste NAV-veiledere har store porteføljer av brukere å følge opp, noe som legger begrensninger på hvor tett oppfølging den enkelte veileder har kapasitet til. Vi har også sett at det ved noen NAV-kontor er vanlig praksis at veileder følger ytelsen som brukerne mottar, noe som vil medføre bytte av veileder dersom deltaker i løpet av opplæringsløpet går over på en ny ytelse.

Begrensninger i tverretattlig informasjonsdeling og kommunikasjon

En annen sentral barriere for samarbeid er at aktørene mangler et felles system for deling av informasjon og kommunikasjon. En årsak er at regelverket rundt personvern begrenser muligheten for at NAV og fylkeskommunen kan dele opplysninger om brukerne med hverandre. Det gjør samhandlingen mellom de to etatene mindre smidig og mer tidkrevende. Mangelen på sikre verktøy for effektiv kommunikasjon kan resultere i at brukere enten må kartlegges flere ganger av de ulike aktørene, eller at den enkelte etat mangler relevante opplysninger om deltakerne. Konsekvensene er dobbeltarbeid og en risiko for at viktig informasjon om deltakere kan gå tapt. Det kan i sin tur gjøre oppfølgingen av deltakerne vanskeligere.

Mangelen på felles kommunikasjonskanaler kan også føre til at partene blir mindre samordnede og koordinerte overfor både brukere og praksis- og lærebedrifter. Enkelte informanter har fra tidligere samarbeidsmodeller erfart at det har skapt frustrasjon hos bedrifter som opplever at de ulike aktørenes oppfølging på arbeidsplassen er lite koordinert og forutsigbar.

Mangelen på felles systemer understreker betydningen av å etablere gode rutiner for dialog i laget rundt deltakerne. Informanter både fra NAV og skoler opplever at dette i tidligere samarbeid har vært

utfordrende å få til. Veiledere i NAV har blant annet erfart at de blir koblet på for sent i tilfeller hvor en deltaker har utfordringer, mens informanter fra skolene uttrykte frustrasjon over at det er vanskelig å få direkte kontakt med deltakernes veiledere. Kommunikasjonen ble av en informant beskrevet som «via-via-dialog», og vedkommende understreket behovet for å kunne ha direkte kontakt med veileder i NAV om oppfølging av deltakerne.

Sitatet under illustrerer problemstillingen:

Voksenopplæring gir andre utfordringer enn yngre elever. Det blir mer fokus på elevens totalsituasjon, familiens økonomi, etc. Skolen kan nøste opp i en del av utfordringene, men da må vi kunne vite hvem vi skal kontakte i NAV for å hjelpe elvene videre med enkelte ting. Vi må ha direktekontakt med NAV-veileder for å kunne lykkes med dette.

Prosjektbaserte initiativer gir uforutsigbarhet og personavhengighet

Selv om fag- og yrkesopplæring for voksne er en uttalt prioritering, er mange av tiltakene på området prosjektbaserte initiativer. Det medfører gjerne en uforutsigbar finansiering (Dahle et al., 2022a) som skaper utfordringer for kontinuitet og planlegging. Flere av våre informanter påpeker at usikker finansiering gjør det utfordrende å planlegge over tid, og i intervjuene stiller enkelte spørsmål ved hvorvidt samarbeidet som er utviklet i forsøket, vil bli videreført etter forsøksperioden. Spesielt blant representanter for utdanningssektoren ble det uttrykt et behov for å etablere kontinuitet i både opplærings- og samarbeidsmodellen, og å kunne bygge kompetanse.

Andre informanter pekte på hvordan prosjektbaserte initiativer kan være sårbare når for mye av samarbeidet hviler på enkeltpersoners engasjement. Dette er også påpekt i andre undersøkelser av tverretattlig samarbeid. For eksempel nevner Røhnebæk og Eide (2016) «ildsjeler» som viktige drivere for at samarbeidsordninger skal fungere, men at det på grunn av personavhengighet også blir sårbart.

Tilrettelagte opplæringsmodeller er ressurskrevende

En velfungerende samarbeidsmodell forutsetter at partene setter av tilstrekkelig med tid og ressurser i egne organisasjoner til samarbeidet. Tidligere undersøkelser av tilrettelagte opplæringstilbud har fremhevet at slike tilbud er både krevende og kostbare: ikke bare må det bygges samarbeidsstrukturer på flere nivåer; tilretteleggingen krever ofte også ekstra ressurser til tettere oppfølging og ekstra språk- og læringsstøtte (Eide, Homme, Karlsen & Lundberg, 2016; Røhnebæk & Eide, 2016; Leirvik & Staver, 2018; Høst & Reymert, 2017). Dette er også noe flere av våre informanter var opptatt av. Blant annet påpekte informanter fra noen av skolene at de brukte mye mer tid på dette forsøket enn det som i utgangspunktet var satt av, både til samhandling med NAV og konkrete oppgaver knyttet til samarbeidet, som kartlegging og rapportering. Mangelen på tid og ressurser kom særlig til uttrykk i intervju med Øst-Viken, der samarbeidet var helt nytt, og der prosessen med å oppløse Viken fylkeskommune tok mye ressurser i organisasjonen.

5.3 Drivere for samarbeid

Koordinert nasjonal innsats

Tydelige forventninger og koordinerte styringssignaler fra overordnede nivåer i den enkelte organisasjon fremheves gjerne som en viktig forutsetning for at tverretatlig samarbeid. Det kan bidra til at begge parter tar eierskap til samarbeidet, og til at samarbeidet prioriteres også på operativt nivå i organisasjonene (Dahle et al., 2022a).

I lys av dette fremstår den koordinerte nasjonale innsatsen man de senere årene har sett på det kompetansepolitiske feltet, som en viktig drahjelp for tverretatlig samarbeid, også i dette forsøket. Opplevelsen av at NAV og opplæringssektoren trekker mer i samme retning enn tidligere, ble også påpekt av informanter både fra NAV og fylkeskommunen i enkelte av fylkene. Det felles oppdraget som AVdir, HK-dir og IMDi har fått fra sine respektive departementer om å utvikle opplærings- og utdanningstjenester for ledige og utsatte grupper på arbeidsmarkedet, og det nasjonale nettverket som AVdir og HK-dir har etablert, hvor representanter fra NAVs fylkesenheter og fylkeskommunene deltar, er en viktig del av dette. Flere informanter peker på at det har medført større behov for dialog på fylkesnivå og gjort terskelen for samarbeid lavere.

Felles problemforståelse

At samarbeidspartene har en felles forståelse av hvilket problem samarbeidet skal løse, har i tidligere utredninger blitt pekt på som en viktig forutsetning for å kunne levere tverrfaglige tjenester (se bl.a. NOU 2021:2 (2021)). Vårt inntrykk er at samarbeidspartnerne i fylkene har en slik felles forståelse. Det er bred enighet på tvers av organisasjoner og stillingsnivåer om at det er behov for flere og bedre opplæringstilbud til målgruppen, og at det er nødvendig med samarbeid for å møte dette behovet. Dette ser også ut til å ha vært en viktig motivasjon for å delta i forsøket.

Felles samarbeidsarenaer og møtepunkter

Tidligere studier av tverrsektorielt samarbeid peker på felles samarbeidsarenaer og møtepunkter som viktige grep i tverretatlige samarbeid. Det bidrar til å styrke tilliten mellom partene, øke kunnskapen og forståelsen for hverandre og sikre en god arbeids- og rollefordeling (se bl.a. Dahle et al., 2022a). Betydningen av felles møtepunkter og arenaer for samarbeid om forsøket, og at disse finnes både på ledernivå og mellom skolen og NAV-veiledere, ble også fremhevet av enkelte informanter i vår undersøkelse.

Flere fylker har dessuten etablert regionale nettverk eller samarbeidsarenaer på fylkesnivå som en følge av det felles oppdraget som AVdir, HK-dir og IMDi har fått fra sine respektive departementer. Det har medført tettere dialog mellom NAV og fylkeskommunen på fylkesnivå, og gjort det lettere å løfte fram nye initiativer eller bestillinger som det er nødvendig eller hensiktsmessig å samarbeide om. En av forsøkslederne fra NAV mente det ville vært vanskelig å få til et samarbeid med fylkeskommunen om dette forsøket dersom de ikke allerede hadde hatt en dialog gjennom det etablerte nettverket.

Erfaringer og kunnskap fra tidligere samarbeid

I Oslo og Vestland var erfaringen fra eksisterende samarbeidsmodeller en medvirkende grunn til at NAV og fylkeskommunene valgte å gå sammen om forsøket i disse fylkene. Det har også bidratt til å lette samarbeidet omkring forsøket og gjøre oppstarten smidigere, fordi samarbeidsstrukturene i stor grad var lagt på forhånd, og partene hadde rukket å etablere et tillitsforhold. I Oslo betød for eksempel den lange erfaringen med Samarbeidsmodell Oslo at roller og ansvar i samarbeidet i stor grad allerede var definert, og at NAV-veiledere hadde opparbeidet seg god kunnskap om opplæringstilbudet. Det gjorde at rekrutteringen til forsøket gikk lettere.

At det i Vestland og Oslo er en betydelig grad av gjensidig kunnskap på ledernivå i begge organisasjoner som følge av tidligere samarbeid, har også hatt stor betydning i oppstarten av forsøket. Det har gjort partene i stand til å innta en mer aktiv rolle i ulike deler av samarbeidet, og til å gi innspill og foreslå løsninger på utfordringer som oppstår. På den måten får samarbeidet mer preg av samhandling og samskaping. Et konkret eksempel fra et av fylkene gjelder inntaksprosessen, der NAV basert på kunnskap fra tidligere samarbeid har foreslått at skolene gjør en sannsynlighetsvurdering av brukere som mangler dokumentasjon på gjennomført grunnskole.

Selv om Øst-Viken ikke hadde like omfattende erfaringer å bygge på, ble det også her fremhevet at tidligere samarbeidserfaringer har skapt et tillitsforhold på ledernivå. Vi har imidlertid inntrykk av at det er noe tettere skott i samarbeidet mellom de to partene, og at samarbeidet bærer mer preg av arbeidsdeling og serielt samarbeid enn samskaping.

5.4 Oppsummering

Tverretatlig samarbeid kan være en krevende øvelse. Det tar tid å etablere fungerende samarbeidsstrukturer og å bygge den tilliten, kunnskapen og forståelsen som samarbeidet er avhengig av. NAV og fylkeskommunen er virksomheter med ulike samfunnsmandater, styringslinjer og regelverk, og, som for alle offentlige virksomheter, er det primære målet å sikre ordinær drift i tråd med eget mandat og regelverk. Tverretatlig samarbeid krever at man finner fram til felles løsninger innenfor rammene av begge parters mandat og regelverk. Det skaper utfordringer og spenninger, noe vi også har sett i forsøket. Både NAV og fylkeskommunen er dessuten store, og delvis tungroddede systemer, som kan gjøre det krevende å forankre og implementere endringer nedover i organisasjonshierarkiet. Også dette har vi sett eksempler på i forsøket.

At den nasjonale innsatsen på det kompetansepolitiske feltet over tid har blitt mer koordinert, og at det er etablert et felles nettverk nasjonalt, oppleves som en viktig drahjelp for videre tverretatlig samarbeid. Det har bidratt til tettere dialog mellom virksomhetene, og til at terskelen for å samarbeide om nye initiativer har blitt lavere. I forsøket har vi dessuten sett at tidligere samarbeidserfaringer har hatt mye å si for hvor «smertefritt» samarbeidet i oppstartsfasen har gått. Fylker som allerede har etablerte modeller for samarbeid om opplæring, har kunnet bygge videre både på eksisterende samarbeidsstrukturer og opplæringsmodeller. Kunnskapen og tilliten som er bygd opp gjennom tidligere erfaringer, har bidratt til tettere samhandling og gjort det lettere å finne fram til felles løsninger.

Alle fylkene har likevel erfart flere av de utfordringene som man også kjenner igjen fra andre tverretatlige samarbeid, enten fra tidligere samarbeid eller knyttet til oppstarten av forsøket. Blant

annet har vi sett i oppstarten av forsøket at ulike prioriteringer og begrenset forståelse for hverandres mandater og handlingsrom har vært kilde til diskusjoner og uenigheter om hvordan målgruppen skal avgrenses og hvordan deltakerne kan sikres livsopphold. Enkelte fylker har også erfart at begrensninger i tverretattlig informasjonsdeling har bidratt til merarbeid blant annet i kartlegging og rekruttering av deltakere, og at mangelen på felles kommunikasjonskanaler og gode rutiner for dialog i laget rundt deltakerne, har gjort partene mindre samordnede overfor deltakere og praksis- og lærebedrifter. Dette blir viktige punkter å jobbe videre med i forsøket.

Kapittel 6: Deltakerne i forsøket

I dette kapittelet ser vi nærmere på de deltakerne som er tatt inn i forsøket. Kapittelet starter med en beskrivelse av deltakerne, der vi blant annet ser på deltakernes norskferdigheter, utdanningsnivå og arbeidsmarkeds- og tiltakshistorikk, samt variabler som demografi, landbakgrunn og botid. Deltakergruppen beskrives både samlet og fylkesvis for å få frem eventuelle variasjoner mellom fylkene. Kapittelet er basert på registerdata utlevert av NAV, som er hentet fra forsøksfylkenes egne registreringer, NAVs fagsystem Arena og fra Arbeidsgiver-arbeidstakerregisteret (Aa-registeret).

Til sammen er det tatt inn 66 deltakere i forsøket. NAV Oslo og NAV Øst-Viken har tatt inn 26 deltakere hver, mens NAV Vestland har tatt inn 14 deltakere. Per desember 2023 var det 62 deltakere i forsøket, hvilket antyder et frafall på fire personer.

6.1 Kjønn, alder og barn under 18 år

Det er en sterk overvekt av kvinner i forsøket (82 %). Det kan delvis henge sammen med at innvandrerkvinner generelt har noe lavere yrkesdeltakelse og lavere utdanningsnivå enn innvandremenn (Nadim & Fjell, 2019), og dermed i større grad er i målgruppen for forsøket. Den høye kvinneandelen i forsøket kan også delvis henge sammen med fagene som blir tilbudt i forsøket. Andelen kvinner er størst i Oslo (92 %) og Vestland (79 %), der fagtilbudet i forsøket består av henholdsvis barne- og ungdomsarbeider og helsefagarbeider. Dette er fagtilbud der det på nasjonalt nivå er et stort flertall av kvinnelige elever (< 75 %)⁶. I Øst-Viken består fagtilbudet av restaurant- og matfag, som på nasjonalt nivå har en lavere kvinneandel. I forsøket ser vi imidlertid at det også her er en overvekt av kvinner blant deltakerne (73 %), selv om fordelingen altså er noe jevnere enn i de andre fylkene i forsøket. Det store flertallet av deltakerne (77 %) har barn under 18 år, og nesten en tredjedel (30 %) har tre eller flere barn.

Gjennomsnittsalderen blant alle deltakerne er 37 år, og overvekten av deltakere er i alderen 30-45 år. Deltakerne er i snitt eldre i Oslo enn i de andre fylkene, der nesten samtlige deltakere er eldre enn 30 år. I Øst-Viken, som har den laveste gjennomsnittsalderen, er 42 prosent av deltakerne yngre enn 30 år (tabell 5.1). Fylket ønsket i utgangspunktet å prioritere brukere i aldersgruppen 19-30, men de måtte etter hvert utvide aldersgruppen for å øke tilfanget av aktuelle kandidater. Med tanke på at evne og motivasjon til utdanning ser ut til å øke noe med alderen (Nicolaisen & Kann, 2019), gir en slik utvidelse mening.

Tabell 5.1: Aldersgruppedistribusjon og gjennomsnittsalder innad i de tre forsøksfylkene.

	15-30 år	30-45 år	45+ år	Gjennomsnitt
Oslo (N=26)	4 %	81 %	15 %	40 år
Vestland (N=14)	7 %	79 %	14 %	38 år
Øst-Viken (N=26)	42 %	42 %	15 %	35 år
Total (N=66)	20 %	65 %	15 %	37 år

⁶ [Voksne deltakere i videregående skole – utdanningsprogram | udir.no](#)

6.2 Landbakgrunn og botid i Norge

Forsøksdeltakernes landbakgrunn varierer stort. Totalt er 24 ulike land representert blant de 66 deltakerne. De tre mest representerte enkeltlandene er Syria (12 %), Etiopia (12 %) og Pakistan (11 %). Vi merker oss også at det er tatt inn noen få ukrainere i forsøket.

Tabell 5.2 viser deltakernes botid i Norge. En god del deltakere (42 %) har bodd i Norge i fem år eller mindre. Analyser fordelt på fylkesnivå (data ikke vist) viser at både Vestland og Øst-Viken har en klar overvekt av deltakere med kort botid, mens Oslo er det fylket med lengst gjennomsnittlig botid. NAV Vestland oppgir å prioritere nyankomne innvandrere i forsøket, hvilket også reflekteres i dataene fra dette fylket.

Tabell 5.2: Botid i Norge blant deltakerne

	0-5 år	5-10 år	10+ år	15+ år
Total (N=66)	42 %	24 %	18 %	15 %

6.3 Språknivå

Dataene om deltakernes språknivå er basert på innrapportering fra forsøksfylkene⁷, og er fordelt på norsk muntlig og norsk skriftlig. Som vi så i kapittel 3, har fylkene satt ulike krav til språknivå for å bli tatt inn i forsøket. Øst-Viken har satt krav om A1 for deltakelse, mens Oslo og Vestland krever at deltakerne må være på A2-nivå. I Vestland må deltakerne i tillegg ha sannsynlighet for å nå B1 i løpet av det første året.

Tabell 5.3 viser at flertallet av deltakere er på nivå A2 både i norsk muntlig og skriftlig. Fylkesvise analyser viser at alle fylkene har tatt inn deltakere på alle språknivåer, fra A1 til B1, i norsk muntlig. I Oslo og Vestland er det også tatt inn deltakere som har B1 i norsk skriftlig. For Vestland sin del kan det henge sammen med at fylket har noe strengere språkkrav enn de andre fylkene. Vi merker oss også at både Oslo og Vestland i flere tilfeller har avveket fra minimumskravet de har satt for deltakelse i forsøket, ved å ta inn deltakere på A1-nivå.

Tabell 5.3: Andel på de ulike språknivåene i norsk muntlig og skriftlig.

	Norsk muntlig			Norsk skriftlig		
	A1	A2	B1	A1	A2	B1
Total (N=66)	24 %	64 %	12 %	28 %	68 %	4 %

B1-nivå regnes som et relativt høyt språknivå. At deltakere på dette språknivået har fått plass i forsøket, henger trolig sammen med at de har et lavt utdanningsnivå. Nærmere analyser viser at halvparten av deltakerne på B1-nivå (muntlig og/eller skriftlig) ikke har fullført noe utdanning fra før, mens halvparten har grunnskole som høyeste fullførte utdanning. Det kan også tenkes at utfordringene med å rekruttere tilstrekkelig med deltakere til forsøket, slik enkelte fylker har opplevd, har ført til større spredning i deltakergruppens språknivå enn det fylkene opprinnelig la opp til. Både

⁷ Språknivåene er definert ut ifra det europeiske rammeverket for språk der A1 er det laveste og C2 er det høyeste. A-nivåene beskrives som «basisnivå», B-nivåene beskrives som «selvstendig språkbruker» og C-nivåene beskrives som «avansert nivå». Se også <https://kompetansepakker.hkdir.no/norsk/den-nye-lareplanen/nivaene-i-norsk-og-rammeverket-for-sprak/>

Vestland og Øst-Viken måtte delvis gå bort fra sine opprinnelige prioriteringer av henholdsvis deltakere i introduksjonsprogram og yngre deltakere, og rekruttere bredere.

Videre analyser vi har gjort av deltakernes botid og språknivå (data ikke vist), tyder på at det ikke er noen sammenheng mellom botid i Norge og muntlig og skriftlig språknivå, noe som også er i tråd med tidligere undersøkelser om norskferdigheter blant innvandrere (se f.eks. Wiggen (2016)).

6.4 Utdanningsnivå

For å beskrive deltakernes utdanningsnivå har vi benyttet oss av data om påbegynt og fullført utdanning i Norge og utlandet registrert av forsøksfylkene. Beslutningen om å be fylkene om å registrere utdanningsnivå i forbindelse med dette oppdraget ble tatt på bakgrunn av at utdanningsdata som arbeidssøkere selv registrerer i NAV ved utfylling av CV, ofte er mangelfulle og unøyaktige. Manglene skyldes blant annet at arbeidssøkere med utenlandsk bakgrunn ofte må oversette utdanningen de har fra hjemlandet til det norske utdanningssystemet. En vanlig feil er blant annet at videregående opplæring registreres som høyere utdanning. Vi har derfor valgt å ikke gjengi disse dataene i rapporten, men finner at deltakerne har rapportert et noe høyere utdanningsnivå enn det fylkene har registrert.

Tabell 5.4 viser høyeste fullførte utdanning blant deltakerne, basert på fylkenes registreringer. De fleste deltakerne i forsøket (82 %) har fullført utdanning på minst grunnskolenivå, hovedsakelig i utlandet.⁸ Spørsmålet om hvorvidt det skal stilles krav til dokumentert grunnskolekompetanse, har vært sentralt i enkelte av forsøksfylkene, men vi finner at alle fylkene har åpnet for å ta inn deltakere som er registrert uten fullført grunnskoleopplæring (data ikke vist). Til sammen gjelder det 18 prosent av deltakerne. Alle disse var imidlertid registrert med *påbegynt* grunnskoleutdanning.

Videre finner vi at alle fylkene har tatt inn deltakere som allerede har fullført videregående opplæring. Til sammen gjelder det 26 prosent av deltakerne, og samtlige av disse har fullført i utlandet. Oslo og Øst-Viken har også rekruttert noen deltakere som har fullført høyere utdanning, også fra utlandet⁹ (data ikke vist). Det kan dreie seg om deltakere som ikke får godkjent utdanningen sin i Norge, eller som av ulike grunner har behov for omskolering.

Tabell 5.4: Høyeste fullførte utdanning i Norge eller utlandet, registrert av fylkene

	Grunnskole	VGO ¹⁰	Høyere utdanning	Ikke fullført
Total (N=66)	53 %	26 %	3 %	18 %

Flere av deltakerne er også registrert med *påbegynt* utdanning både i Norge og i utlandet (tabell 5.5). I alt hadde 45 prosent av forsøksdeltakerne påbegynt utdanning, og av disse hadde 53 prosent påbegynt utdanning i Norge. Vestland har den høyeste andelen av forsøksdeltakere som hadde påbegynt utdanning fra før, mens Oslo hadde den laveste andelen (hhv. 64 % og 31 %, data ikke vist).

⁸ 13 % hadde fullført grunnskoleutdanning i Norge.

⁹ Samtlige av deltakerne som hadde fullført høyere utdanning, hadde fullført denne i utlandet.

¹⁰ Enkelte av forsøksdeltakerne var registrert med påbegynt høyere utdanning i utlandet, uten noen fullført utdanning. Vi antar at disse har fullført VGO, og inkluderer dem derfor i denne statistikken.

Tabell 5.5: Høyeste påbegynte utdanning i Norge eller utlandet, registrert av fylkene

	Grunnskole	VGO	Høyere utdanning
Total (N=66)	20 %	18 %	6 %

Det er nærliggende å tro at deltakerne som har fullført videregående opplæring eller høyere utdanning, primært er tatt inn på grunn av svake norskferdigheter. Analyser viser at samtlige av disse deltakerne har norskferdigheter på nivå A1 eller A2 skriftlig og muntlig (data ikke vist).

6.5 Arbeidsmarkedsdeltakelse, tiltak og ytelser

I denne seksjonen beskriver vi deltakernes historikk i arbeidsmarkedet, deltakelse på arbeidsrettede tiltak og mottak av økonomiske ytelser i perioden 2018-2023. Tallene er i hovedsak hentet fra Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret (Aa-registeret) og omhandler registrerte arbeidsforhold i Norge. Arbeidserfaring fra utlandet er ikke inkludert i statistikken. Man bør være oppmerksom på at 42 prosent av deltakerne har innvandret de siste fem årene (jf. tabell 5.2), og kan ha vært i arbeid i utlandet før de innvandret. Dette vil ikke gjenspeiles i statistikken.

Historikk i arbeidsmarkedet

Deltakergruppen omfatter både deltakere med og uten arbeidserfaring. Et flertall, 59 prosent, av forsøksdeltakerne har vært i arbeid i Norge i løpet av de siste fem årene, og gjennomsnittlig tid i arbeid er i overkant av to år (25 måneder). 61 prosent av de som har vært i arbeid de siste fem årene, har hatt heltidsarbeid. Det er også en god del deltakere, 39 prosent, som var i arbeid det året de ble tatt inn forsøket. Blant disse var det 42 prosent som var i heltidsarbeid.

Flere av deltakerne kan ha hatt perioder der de har vært i arbeid, og tilsvarende perioder der de har vært helt eller delvis ledige. Totalt har 64 prosent av deltakerne på et eller annet tidspunkt de siste fem årene vært registrert som helt ledige, og 18 prosent har vært registrert som delvis ledige. 56 prosent har vært registrert som arbeidssøkere i perioden 2018-2023. 32 prosent av deltakerne var registrert som arbeidssøkere da de kom inn i forsøket høsten 2023.¹¹

Oslo er det fylket med høyest andel deltakere som har vært i arbeid de siste fem årene (tabell 5.7). I både Vestland og Øst-Viken hadde flertallet av deltakerne ikke hatt arbeid, noe som kan henge sammen med den gjennomsnittlig kortere botiden blant deltakerne i disse fylkene.

Tabell 5.7: Andel som har vært i arbeid i perioden 2018-2023, fordelt på forsøksfylkene

Fylke	Andel
Oslo (N=26)	85 %
Vestland (N=14)	43 %
Øst-Viken (N=26)	42 %
Total (N=66)	59 %

¹¹ Siden det i noen fylker tok litt tid å komme i gang med opplæringen, har vi tatt utgangspunkt i data fra september 2023.

Relevant arbeidserfaring

Flere av NAV-veilederne vi har intervjuet, forteller at relevant arbeidserfaring er noe av det de ser på når de vurderer om en deltaker er aktuell for fag- og yrkesopplæring, også i dette forsøket. Fylkene ble derfor bedt om å registrere hvorvidt deltakerne hadde arbeidserfaring som var relevant for opplæringen i forsøket.

Nær to tredeler (61 %) av forsøksdeltakerne har arbeidserfaring som fylkene har vurdert som relevant for faget (tabell 5.8). Dette er noe høyere enn andelen deltakere som har vært registrert i arbeid i Norge de siste fem årene, og skyldes trolig at enkelte deltakere har relevant erfaring fra utlandet eller fra før 2018. Tall fra Aa-registeret viser at de vanligste yrkesgruppene deltakerne har vært ansatt innen i Norge, er salg- og serviceyrker, samt renholdere og hjelpearbeidere med videre.¹² Oslo har den høyeste andelen deltakere med relevant arbeidserfaring.

Tabell 5.8: Andel med relevant arbeidserfaring, innad i forsøksfylkene

Fylke	Andel
Oslo (N=26)	69 %
Vestland (N=14)	50 %
Øst-Viken (N=26)	58 %
Total (N=66)	61 %

Deltakernes arbeidsmarkedshistorikk varierer både med botid, alder og norskspråklig nivå (data ikke vist). Tendensen er at eldre deltakere, deltakere på høyere språknivåer og lengre botid i større grad har vært i arbeid enn yngre deltakere, deltakere på det laveste språknivået, og deltakere med kort botid. Det er også en noe større andel menn enn kvinner som har vært i arbeid tidligere.

Nedsatt arbeidsevne

Fag- og yrkesopplæring var frem til forskriftsendringen i 2019 forbeholdt brukere med nedsatt arbeidsevne. Sohlman og Kann (2021) fant at det over tid hadde vært en nedgang i bruken av utdanningstiltak for denne brukergruppen. Det var likevel fremdeles slik at de fleste som fikk utdanningstiltak hadde nedsatt arbeidsevne (NAV, 2021).

Det er derfor relevant å se på i hvilken grad dette forsøket har truffet brukere med nedsatt arbeidsevne. Registerdata fra NAV viser at over halvparten av deltakerne i forsøket (56 %) har vært registrert med nedsatt arbeidsevne i løpet av de siste fem årene, og en omtrent like stor andel (52 %) var registrert med det da de kom inn i forsøket høsten 2023¹³. Gjennomsnittlig tid med nedsatt arbeidsevne er 2,5 år (30 måneder), blant alle de som har vært registrert med nedsatt arbeidsevne de siste fem årene.

Her er det imidlertid store variasjoner mellom fylkene. I Oslo har det store flertallet av deltakerne vært registrert med nedsatt arbeidsevne i løpet av de siste fem årene, mens det i Øst-Viken gjelder bare en av fire deltakere.

¹² Etter SSBs standard for yrkesklassifisering, STYRK-08

https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/notat_201117/notat_201117.pdf

¹³ Siden det i noen fylker tok litt tid å komme i gang med opplæringen, har vi tatt utgangspunkt i data fra september 2023.

Deltakelse i tiltak

Samtlige av forsøksdeltakerne har på noe tidspunkt i løpet av de siste fem årene før oppstart av forsøket (2018-2023) mottatt tiltak fra NAV. Gjennomsnittlig tid på tiltak er ett år. Den vanligste tiltaksformen er opplæringstiltak, som 48 prosent av deltakerne har deltatt på. Videre har 38 prosent deltatt i arbeidspraksis, og åtte prosent på oppfølgingstiltak. Et fåtall av deltakerne har vært på tiltak med lønnstilskudd og avklaringstiltak. (tabell 5.9).

Tabell 5.9: Andel som har deltatt i ulike tiltak i løpet av perioden 2018-2023¹⁴

	Opplæringstiltak	Arbeidspraksis	Oppfølging
Total (N=66)	48 %	38 %	8 %

Til sammen 24 prosent var registrert i opplæringstiltak og 15 prosent i arbeidspraksis på et eller annet tidspunkt i løpet av 2023 og fram til oppstart av forsøket.

Deltakelse i introduksjonsprogram

Med innføringen av integreringsloven i 2021 har fag- og yrkesopplæring også blitt mer tilgjengelig for deltakere i introduksjonsprogram. Loven hadde et tydelig mål om at flere nyankomne skulle gis mulighet til å få fag- og yrkesopplæring i sitt introduksjonsprogram, og departementet understreket den gang at det var behov for flere tilrettelagte tilbud om fag- og yrkesopplæring for voksne innvandrere.

Deltakere i introduksjonsprogram er også en aktuell målgruppe for forsøket, og spesielt Vestland ønsket i utgangspunktet å prioritere denne gruppen. Vi har benyttet data om mottak av introduksjonsstønad per september 2023 som indikator på andelen deltakere som er rekruttert fra introduksjonsprogram. Til sammen 23 prosent av deltakerne mottok introduksjonsstønad ved oppstart av forsøket. Andelen var høyest i Øst-Viken, der det gjaldt 42 prosent av deltakerne. I Vestland gjaldt det 29 prosent av deltakerne, mens ingen av deltakerne i Oslo var registrert med introduksjonsstønad på det tidspunktet. Dette må sees i sammenheng med at deltakerne i Oslo har lengre botid enn i de andre fylkene. Samtlige av deltakerne i Oslo hadde botid på minimum 3 år. Vi har ikke informasjon om hvorfor det ikke er rekruttert deltakere med introduksjonsstønad til forsøket i Oslo.

En langt høyere andel har vært i introduksjonsprogram i løpet av de siste fem årene før de kom inn i forsøket. Totalt har 44 prosent av forsøksdeltakerne mottatt introduksjonsstønad i løpet av perioden 2018-2023. Andelen er høyest i Øst-Viken og lavest i Oslo. Med tanke på den gjennomsnittlig lange botiden blant deltakerne i Oslo, kan vi anta at en del har deltatt på introduksjonsprogrammet på et tidligere tidspunkt.

Mottak av økonomiske ytelser

Nesten samtlige av forsøksdeltakerne har mottatt en eller annen form for økonomisk ytelse i løpet av de siste fem årene før oppstart av forsøket. De som har mottatt ytelser, har mottatt dette i gjennomsnitt i ni måneder totalt. Det er stor variasjon i typene økonomisk ytelser som har blitt gitt, og samme person kan ha mottatt ulike ytelser på ulike tidspunkt.

¹⁴ Samme person kan ha mottatt ulike tiltak på ulike tidspunkt.

Tabell 5.10 viser andelen som har mottatt ulike typer ytelser. De vanligste ytelsene er introduksjonsstønad (56 %), tiltakspenger (55 %) og sosialhjelp (49 %). 56 prosent av deltakerne har deltatt i introduksjonsprogram i løpet av de siste fem årene og mottatt introduksjonsstønad i forbindelse med dette. 20 prosent har deltatt i kvalifiseringsprogram, og dermed mottatt kvalifiseringsstønad. En mindre andel (21 %) har mottatt dagpenger. Bare et fåtall har mottatt arbeidsavklaringspenger, og vi rapporterer derfor ikke disse tallene.

Tabell 5.10: Andel som har mottatt ulike økonomiske ytelser i løpet av perioden 2018-2023¹⁵

	Tiltaks- penger	Dag- penger	Introduksjons- stønad	Kvalifiserings- stønad	Sosial- hjelp
Total (N=66)	55 %	21 %	56 %	20 %	49 %

Økonomiske ytelser etter inntak til forsøket

Utfordringer knyttet til å sikre livsopphold under opplæring er en kjent problemstilling i opplæring for voksne, og var også mye diskutert i planlegging og oppstart av forsøket, spesielt i Øst-Viken. Vi har derfor sett nærmere på hvor stor andel av deltakerne som sto oppført med en ytelse fra NAV per oktober 2023¹⁶, og hvilke ytelser det gjaldt (tabell 5.11). Tallene er imidlertid ufullstendige, ettersom data for mottak av sosialhjelp og kvalifiseringsstønad kun var tilgjengelig fram til og med 2022.

Av de ytelsene vi har data for per oktober 2023, var tiltakspenger (39 %) og introduksjonsstønad (23 %) de vanligste ytelsene. Til sammen var 62 prosent av deltakerne registrert med enten tiltakspenger, dagpenger, arbeidsavklaringspenger eller introduksjonsstønad. Vi har ikke datagrunnlag for å konkludere hvor mange som eventuelt *ikke* mottok ytelser per oktober 2023. Det er allikevel sannsynlig at en del mottok sosialhjelp eller kvalifiseringsstønad på dette tidspunktet.

Tabell 5.11: Andel som mottok økonomiske ytelser per oktober 2023, innad i forsøksfylkene.

Fylke	Andel ¹⁷
Oslo (N=26)	58 %
Vestland (N=14)	50 %
Øst-Viken (N=26)	73 %
Total (N=66)	62 %

6.6 Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett nærmere på deltakergruppen i forsøket, og hvordan denne varierer mellom fylkene. Oslo har høyest gjennomsnittsalder (40 år) og lengst botid blant deltakerne. Nesten samtlige deltakere i Oslo har vært registrert med nedsatt arbeidsevne i løpet av de fem siste årene. Fylket har også den høyeste andelen deltakere som har vært i arbeid i årene før forsøket. Vestland har en høy andel deltakere med kort botid, noe som gjenspeiler prioriteringer fylket la til grunn i forsøket. Både Oslo og Vestland har rekruttert deltakere med språknivå fra A1 til B1 både muntlig og skriftlig.

¹⁵ Merk at samme deltaker kan ha mottatt ulike ytelser på ulike tidspunkt.

¹⁶ Vi har her tatt utgangspunkt i data fra oktober 2023, siden noen av klassene ikke startet opp før i september, og enkelte deltakere kan ha fått utbetalt tiltakspenger først i oktober.

¹⁷ Tall for dagpenger, arbeidsavklaringspenger, kvalifiseringsstønad og sosialhjelp er ikke vist da antallet er svært lavt. I stedet rapporterer vi total prosentandel som mottok økonomiske ytelser i de ulike fylkene.

Øst-Viken har den yngste deltakergruppen blant fylkene i forsøket, og den høyeste andelen deltakere fra introduksjonsprogrammet.

Sett under ett kan deltakergruppen beskrives som relativt voksen, og i hovedsak bestående av kvinner som har ett eller flere barn. En god del deltakere har bodd kort tid i Norge. Over halvparten av deltakerne var registrert med nedsatt arbeidsevne da de kom inn i forsøket, mens en tredjedel var registrert som arbeidssøkende. Omtrent en fjerdedel av deltakerne er rekruttert fra introduksjonsprogram. Et flertall av deltakerne har relevant erfaring fra arbeidslivet, et kriterium NAV-veiledere har lagt vekt på når de har vurdert deltakere til forsøket.

Deltakernes norskerferdigheter og utdanningsnivå varierer ganske mye. Det er tatt inn deltakere med språknivå fra A1 til B1 (muntlig), og alle utdanningsnivåer er representert, både deltakere som ikke har fullført noe utdanning og deltakere som har fullført videregående opplæring og høyere utdanning fra hjemlandet. De aller fleste deltakerne har imidlertid grunnskole som høyeste fullførte utdanningsnivå.

Isolert sett kunne man kanskje se for seg at deltakere som har norskerferdigheter på B1-nivå, har språklige forutsetninger for å fullføre et opplæringsløp uten oppfølging fra NAV over fire år, spesielt om nivået gjelder både muntlige og skriftlige norskerferdigheter. Samtidig har vi sett at alle disse deltakerne har et lavt utdanningsnivå, og at flere av dem ikke har fullført grunnskolen. Det tilsier at de faglige forutsetningene deres er såpass svake at de vil ha behov for oppfølging over fire år, tross gode norskerferdigheter.

Tilsvarende kunne man også anta at deltakere som har fullført videregående eller høyere utdanning, har relativt gode faglige forutsetninger for å kunne gjennomføre opplæring innenfor rammene av et ordinært treårig opplæringstiltak. Utdanning på videregående eller høyere utdanningsnivå, selv om den er avlagt i utlandet, burde også kunne gi grunnlag for et noe avkortet opplæringsløp gjennom realkompetansevurdering. Det kan imidlertid være stor forskjell på en videregående utdanning fra utlandet og norsk videregående opplæring. Dataene om språknivå viser dessuten at alle disse deltakerne har såpass svake norskerferdigheter at de sannsynligvis vil ha behov for ekstra språkstøtte og oppfølging for å kunne fullføre et opplæringsløp.

Samtidig skal vi ikke se bort fra at flere av deltakerne også kan ha andre utfordringer som medfører et betydelig oppfølgingsbehov, og som har vært tungtveiende ved inntak til forsøket. Blant annet har vi sett at over halvparten av deltakerne var registrert med nedsatt arbeidsevne da de kom inn i forsøket. Det er med andre ord flere grunner til at deltakerne som er tatt inn i forsøket, kan ha behov for den oppfølgingen fra NAV over fire år som forsøket legger opp til.

Kapittel 7: Oppsummering og konklusjon

NAV har et stort antall brukere som mangler formelle kvalifikasjoner og som har svake norskferdigheter. Siden jobbmulighetene for denne gruppen er begrensede, ønsker NAV å legge til rette for at flest mulig får tilgang til opplæringstiltak, primært i form av fag- og yrkesopplæring. *Forsøk med opplæringstiltak av lengre varighet* er ett av flere tiltak som skal bidra til å styrke tilgangen til fag- og yrkesopplæring for denne gruppen. Med forsøket har NAV mulighet til å være involvert i samarbeid og oppfølging av brukere som får tilbud om fireårige fag- og yrkesopplæringsløp, gjennom hele opplæringsløpet. Forsøket gjennomføres i tre av NAVs fylkesenheter; Oslo, Vestland og Øst-Viken, i perioden 2023-2028.

Utforming og implementering av forsøket

Forsøket innebærer at fylkesenheten i NAV inngår samarbeid med fylkeskommunen om å etablere et tilrettelagt fag- og yrkesopplæringstilbud for innvandrere som har behov for fag- og yrkesopplæring, men som har for svake norskferdigheter og/eller manglende grunnleggende ferdigheter til å kunne fullføre opplæringen innenfor rammen av det ordinære opplæringstiltaket. Tilbudet omfatter fag- og yrkesopplæring, norskopplæring og opplæring i grunnleggende ferdigheter ved behov, i tillegg til at det gis mulighet for opplæring i grunnskolefag parallelt. Det skal gis tett oppfølging til brukere i hele opplæringsløpet, og i overgang fra opplæring til arbeid.

Oppdraget som ble gitt til de tre NAV-fylkene, gir med andre ord noen tydelige føringer for implementeringen, men også et betydelig handlingsrom for å tilpasse forsøket etter lokale forutsetninger og behov. Dette har resultert i tre relativt ulike løsninger. Fylkene har valgt ulike fagretninger og ulike måter å organisere opplæringsløpet på. Mens Oslo og Øst-Viken begge har valgt en vekslingsmodell, bygger Vestland videre på en modell med treårig opplæring i skole kombinert med noe praksis, etterfulgt av læretid i bedrift. Bare Oslo har valgt å gi opplæring i grunnskolefag. Fylkene har også gjort ulike avgrensninger av målgruppen, blant annet når det gjelder norskferdigheter og krav til dokumentasjon av grunnskolekompetanse.

De tre fylkene kom dessuten inn i forsøket med svært ulike erfaringer fra tidligere samarbeid om tilrettelagt fag- og yrkesopplæring for voksne, noe som også har påvirket implementeringen. I Øst-Viken er både samarbeidsmodellen og opplæringsmodellene nyopprettet, og oppstartsfasen ble beskrevet som utfordrende. I Oslo og Vestland bygger både samarbeidsmodell og opplæringsmodell i stor grad videre på tidligere samarbeidsmodeller. Mange samarbeidsstrukturer var dermed lagt på forhånd, og det bidro til at etableringen av forsøket var mindre krevende.

Betydningen av forlenget varighet

Forsøket bygger på en forventning om at en forlengelse av opplæringstiltaket vil gi fylkene mulighet til å utvikle og tilby tilrettelagte opplæringsløp som tillater inntak av personer som ellers ville ha brukt lengre tid enn fire år på å komme i mål med fagbrevet. Antakelsen er at utsiktene til at NAV kan delta i

hele opplæringsløpet fører til at NAV vurderer fag- og yrkesopplæring til brukere med et lavere ferdighetsnivå enn før.

Forlengelsen av opplæringstiltaket har blant annet gjort det mulig for NAV å finansiere deler av opplæringstilbudet også i det fjerde året av opplæringen. Konsekvensen av dette er imidlertid kun synlig i forsøket i Oslo, der NAV finansierer språk- og læringsstøtte gjennom hele opplæringsløpet. I de to andre fylkene er opplæringen organisert annerledes, og NAV bidrar ikke med finansiering av opplæringen mot slutten opplæringsløpet. Forsøket har likevel ført til at det har blitt etablert tilrettelagte tilbud i deler av Øst-Viken der slike tilbud tidligere ikke fantes, og til at det eksisterende tilbudet i Vestland har blitt bedre tilrettelagt, eksempelvis gjennom mer helhetlige løp. Vi har imidlertid ikke inntrykk av at det er forlengelsen av opplæringstiltakets varighet som har utløst dette, men snarere forsøket i seg selv og forutsetningen om tettere samarbeid som det innebærer.

Videre muliggjør forsøket at deltakerne får oppfølging fra NAV det siste året av opplæringen, og i overgangen til arbeid. Her er konsekvensene av forsøket foreløpig lite synlige, ettersom det på tidspunktet for datainnsamlingen var lagt få konkrete planer for oppfølgingen og samarbeidet omkring dette. I alle fylker oppleves imidlertid forsøket å *legge til rette* for styrket samarbeid om, og mer helhetlig oppfølging av, deltakerne. Flere av informantene forventer at det skal kunne bidra til å hindre frafall i opplæringen, og lette overgangen til arbeidslivet, blant annet ved at NAV kan ha dialog med lærebedrifter om mulig ansettelse.

Skal forsøket reelt sett medføre god og tett oppfølging gjennom hele løpet, tror vi det er viktig at partene legger planer for oppfølging som er spesifikt tilpasset denne opplæringsmodellen og deltakergruppen, fremfor å følge etablert praksis og rutiner. Erfaringer fra noen av de tidligere samarbeidsmodellene er at NAV har vært for lite koblet på i oppfølgingen underveis. Det forutsetter også at partene etablerer tydelige rutiner for samhandling og dialog i «laget rundt deltakeren». Hvordan oppfølgingen gjennomføres, og hvilken betydning det har for deltakerne, er viktige spørsmål å undersøke i senere faser av oppdraget.

Bidrar forsøket til å nå andre brukere?

Om NAVs involvering bidrar til at andre brukere enn før får tilbud om opplæring, gir undersøkelsen vår så langt få svar på. På den ene siden har forsøket bidratt til at det har blitt utviklet opplæringstilbud som på papiret åpner for inntak av nye brukergrupper. Det gjelder trolig også noen av gruppene som i dag oppleves vanskeligst å nå i de fylkene som er med i forsøket: brukere med svakest norsksferdigheter, brukere som mangler dokumentert grunnskolekompetanse og brukere med sammensatte utfordringer.

I Oslo har forlengelsen av opplæringstiltaket ført til at det nå kan tas inn en svakere målgruppe enn tidligere. Også i Øst-Viken åpnes muligheter for nye brukere, men det skyldes at forsøket har tilført et helt nytt tilrettelagt opplæringsløp i deler av fylket der slike tilbud ikke fantes, og ikke varighetsforlengelsen som sådan. I Vestland har heller ikke forlengelsen av opplæringstiltaket hatt noen innvirkning på hvilke brukere som får komme inn i forsøket; målgruppen i fylket er den samme som i tidligere opplæringsmodell.

Hvorvidt forsøket medfører at det reelt sett kommer inn svakere brukere i forsøket, er usikkert. Data om deltakerne viser betydelig variasjon i deltakergruppen, både når det gjelder norsknivå, utdanningsnivå, tidligere arbeidserfaring og andre kjennetegn. Vi mangler imidlertid et

sammenligningsgrunnlag for å kunne slå fast at de deltakerne som er rekruttert inn i forsøket, skiller seg fra deltakere i tilsvarende tilbud, for eksempel med et lavere ferdighetsnivå.

Intervjuene gir heller ikke tydelige svar på dette. Blant aktørene på fylkesnivå er det noe delte oppfatninger av hvorvidt utsiktene til et lengre opplæringstiltak åpner muligheter for flere brukere enn før. Mens aktørene i Oslo er tydelige på at varigheten på fire år gjør det mulig å rekruttere svakere brukere, er aktørene i Vestland og Øst-Viken mer usikre. Det var også vanskelig for flere av informantene å si noe om hvorvidt brukere som kommer inn i forsøket, faktisk skiller seg fra brukere som tas inn i tilrettelagte løp innenfor et treårig opplæringstiltak, ettersom intervjuene ble gjennomført på et tidlig tidspunkt i forsøket, før rekrutteringen var ferdig. Vi tror derfor at dette vil være et viktig tema å undersøke videre i evalueringen.

Blant veiledere vi har intervjuet, sporer vi lite bevissthet om den forlengede varigheten av opplæringstiltaket. Forsøket ser primært ut til å ha synliggjort for veilederne at det finnes opplæringsløp som er tilrettelagt for brukere som ikke kan gjennomføre et ordinært fagbrevløp. NAVs rolle det siste året av dette opplæringsløpet tillegges begrenset vekt. Dette henger trolig sammen med at planene for oppfølging gjennom opplæringsløpet, og dermed hva slags betydning NAV kan ha i det fjerde året, ikke var fastlagt og kommunisert til veiledere.

Avsluttende vurderinger

Selv om forsøket har medført nye eller bedre tilrettelagte opplæringstilbud, kan det stilles spørsmål ved om virkemidlene i forsøket er tilstrekkelige til å skape de endringene man ønsker. En del av oppdraget vårt har vært å undersøke om det finnes begrensninger i regelverk og praksis som kan forklare at ikke flere brukere som har behov for det, får tilbud om fag- og yrkesopplæring gjennom NAV. Vi finner en rekke slike begrensninger, og mange av dem adresseres ikke ved å forlenge varigheten på opplæringstiltaket. Manglende kunnskap om opplæringstilbud blant veiledere og begrenset kapasitet til å avklare og veilede brukere som kunne vært aktuelle for slike tilbud, er sentrale barrierer. Ikke minst er spørsmål knyttet til livsopphold en begrensende faktor, som heller ikke dette forsøket løser. Ved enkelte NAV-kontor er det dessuten fremdeles en utbredt holdning at NAV primært skal sørge for å få brukerne raskt over i arbeid, fremfor å tilby langvarige opplæringsløp. Skal veilederes adferd og vurderinger i møte med den enkelte bruker endres, må det arbeides med å løse opp i flere av disse barrierene.

Det er også en viss usikkerhet knyttet til hvor stor praktisk betydning en forlenget varighet på opplæringstiltaket vil få nå som ny opplæringslov gir nye muligheter og rettigheter til voksne i videregående opplæring. Med innføring av retten til forsterket norskopplæring endres noe av premisset for forsøket. NAV har hatt en viktig rolle med å finansiere språkstøtte i noen samarbeidsmodeller, og varighetsbegrensningen medførte at denne falt bort det fjerde året. Framover er det imidlertid uklart om det er behov for at NAV finansierer denne typen forsterkning av opplæringstilbudet. Samtidig åpner en mer fleksibel og modulstrukturert opplæring for voksne for mer individuelt tilpassede løp og skaper usikkerhet om framtiden for fireårige opplæringsmodeller for voksne.

Det er likevel viktig å understreke at forsøket ses som et svært positivt tiltak blant fylkene som deltar, blant annet fordi det bidrar til å styrke samarbeidet med fylkeskommunen om opplæring for NAVs brukere, og gi begge parter et tydeligere eierskap til samarbeidet. I flere av fylkene er det tydelig at

forsøket har betydning både for samhandlingen mellom de ulike partene som er involvert i opplæringsløpet, og for helheten i tilbudet som gis målgruppen. Det skyldes nok ikke utelukkende selve forlengelsen av opplæringstiltakets varighet, men vel så mye at det å delta i et forsøk medfører et tettere samarbeid. Vår vurdering er også at en forlengelse av opplæringstiltaket slik at det samsvarer med varigheten på opplæringsløpet, tilfører en hensiktsmessig helhet i virkemiddelapparatet til to etater som forventes å samarbeide tett om en felles målgruppe.

Litteratur

- Arbeids- og sosialdepartementet. (2021). *Ingen utenfor – En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsniv.* (Meld. St. 32 (2020 – 2021)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-32-20202021/id2856870/>
- Bergseng, B., Degler E., & Lüthi S. (2019). *Unlocking the Potential of Migrants in Germany.* (OECD Reviews of Vocational Education and Training). Hentet fra <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/1ca47cd9-en/index.html?itemId=/content/component/1ca47cd9-en>
- Buland, T., Bungum, B., Tønseth, C., & Mathiesen, I. (2010). Tid for samarbeid? Sluttrapport fra Evaluering av implementering av sentral samarbeidsavtale AID-KS. SINTEF, Trondheim
- Dahle, M., Jones, H. & Møller, I. (2022a). *Tilrettelagt fag- og yrkesopplæring. Erfaringer og grep fra samarbeid.* (ideas2evidence rapport 17/2022). Hentet fra <https://ideas2evidence.com/nb/publications/tilrettelagt-fag-og-yrkesopplaering-erfaringer-og-grep-fra-samarbeid>
- Dahle, M., Jones, H., Monsen, M. & Nordhagen, I. (2022b). *Modulbasert fag- og yrkesopplæring. Evaluering etter fire år med forsøk.* (ideas2evidence-rapport 3:2022). Hentet fra <https://ideas2evidence.com/nb/publications/modulbasert-fag-og-yrkesopplaering-evaluering-etter-fire-ar-med-forsok>
- Eide, H. M. K., Homme, A. D., Karlsen, M.-A. & Lundberg, K. (2016). *Integrering i praksis: Helse- og omsorgssektoren som opplærings- og kvalifiseringsarena for flyktninger og innvandrere.* (UNI Research rapport 11-2016). Hentet fra [NORCE vitenarkiv: Integrering i praksis: Helse- og omsorgssektoren som opplærings og kvalifiseringsarena for flyktninger og innvandrere \(unit.no\)](https://norce.vitenarkiv.no/Integrering-i-praksis-Helse-og-omsorgssektoren-som-opplaerings-og-kvalifiseringsarena-for-flyktninger-og-innvandrere-unit.no)
- Hageberg, E., Svanæs, S., Kristoffersen, E. & Skyberg, H. (2023). *Kompetanse for fremtiden: Utredning av behovet for et nytt arbeidsrettet kvalifiseringstilbud for innvandrere med lave norskferdigheter og lite formell kompetanse.* (ideas2evidence rapport 4/2023). Hentet fra <https://ideas2evidence.com/nb/publications/kompetanse-fremtiden-utredning-av-behovet-et-nytt-arbeidsrettet-kvalifiseringstilbud>
- Høst, H. & Reymert, I. (2017). *Modeller for fagopplæring for voksne innvandrere.* (NIFU Arbeidsnotat 2017:3). Hentet fra <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/2439247/NIFUarbeidsnotat2017-3.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Jeon, S. (2019). *Unlocking the Potential of Migrants. Cross-country analysis.* (OECD Reviews of Vocational Education and Training). Hentet fra https://www.oecd-ilibrary.org/education/unlocking-the-potential-of-migrants_045be9b0-en
- Kårstein, A., Sønderskov, M., Olsvik V. & Lauritzen T. (2020). *Menn i helse. En statusoppdatering.* (Skriftserien 8 – 2020, Østlandsforskning). Hentet fra [Menn i helse-en statusoppdatering - Østlandsforskning \(ostforsk.no\)](https://ostforsk.no/Menn-i-helse-en-statusoppdatering-ostlandsforskning-ostforsk.no)

- Lauritzen, T. & Olsvik, V. (2018). «... hadde jeg visst hvor interessant dette yrket er, så hadde jeg gjort det for mange år siden» Følgeevaluering av det nasjonale prosjektet Menn i helse. (ØF-rapport 07/2018). Hentet fra [«... hadde jeg visst hvor interessant dette yrket er, så hadde jeg gjort det for mange år siden». Følgeevaluering av det nasjonale prosjektet Menn i helse. - Østlandsforskning \(ostforsk.no\)](#)
- Leirvik, M. S. & Staver, A. B. (2019). *Fag- og yrkesopplæring for voksne minoritetsspråklige. Hvordan inkludere flere flyktninger fra introduksjonsprogrammet?* (NIBR-rapport 2019:2). Hentet fra <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/1300/2019-2.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Nadim, M. & Fjell, L. K. (2019). *Kjønn, arbeid og innvandring*. (Institutt for Samfunnsforskning). Hentet fra [Institute for Social Research - Open Arcive: Kjønn, arbeid og innvandring \(unit.no\)](#)
- NAV. (2021, 23.juni). *Flere får formell kompetanse etter NAV-tiltak*. Hentet fra [Flere får formell kompetanse etter NAV-tiltak - nav.no](#)
- NOU 2021: 2. (2021). *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring. Tiltak for økt sysselsetting*. Hentet fra [NOU 2021: 2 - regjeringen.no](#)
- NOU 2019: 25. (2019). *Med rett til å mestre — Struktur og innhold i videregående opplæring*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-25/id2682947/>
- Røhnebæk, M. & Eide, T. (2016). *Samarbeid i og etter introduksjonsprogrammet. Drivere, barrierer og mulighetsrom*. (ØF-rapport 04/2016). Hentet fra https://www.ostforsk.no/wp-content/uploads/2017/09/042016_samarbeid_i_og_etter_introduksjonsprogrammet.pdf
- Skogstad, L. F., Engebretsen, L. C. & Hillestad C. S. (2023). Muligheter og barrierer i bruken av Opplæringstiltak i NAV. *Arbeid og velferd, 2023 (2)*, 41-53. Hentet fra [03-0223 Arbeid og velferd-Muligheter og barrierer i bruken av opplæringstiltak.pdf](#)
- Sohlman, M. & Kann, I. C. (2021). Færre får opplæringstiltak, men mer til prioriterte grupper av arbeidssøkere og mer formell kompetanse. *Arbeid og velferd, 2021 (2)*, 3-25. Hentet fra [Færre får opplæringstiltak, men mer til prioriterte grupper av arbeidssøkere og mer formell kompetanse - nav.no](#)
- Wiggen, K. S. (2016). Norskferdigheter. I S. Vrålstad & K. S. Wiggen (Red.) *Levekår blant innvandrere i Norge 2016* (s. 130-143). Statistisk sentralbyrå. Hentet fra [Levekår blant innvandrere i Norge 2016 \(ssb.no\)](#)



IDEAS2EVIDENCE
Bygger kunnskap