



# Gode grep i kvalifiseringsløp

Inger C. Nordhagen, Malin Dahle og Linn Synnøve Skutlaberg



IDEAS2EVIDENCE

ideas2evidence-rapport 06:15



# Utredning om gode grep i kvalifiseringsløp for innvandrere

---

ideas2evidence-rapport 06:2015

Utarbeidet av Inger C. Nordhagen, Malin Dahle og Linn Synnøve Skutlaberg  
på oppdrag fra

“Program for økt sysselsetting, kvalifisering og bedre levekår i Groruddalen”

**ideas2evidence 06:2015**

ideas2evidence  
Villaveien 5  
5007 Bergen  
post@ideas2evidence.com  
Telefon: 918 17 197  
www.ideas2evidence.com

Bergen, mai 2015

ISBN (elektronisk): 978-82-93181-38-5, (trykt): 978-82-93181-39-2

## INNHold

Kapittel 1: Innledning og oppsummering .....	5
Bakgrunn og problemstillinger .....	5
Metoder og data.....	6
Begreps- og leseveiledning.....	6
Hovedfunn og gode grep.....	8
Kapittel 2: Metode.....	11
Gjennomføring av litteratursøket .....	11
Beskrivelse av utvalgt litteratur.....	15
Fordeling etter land.....	15
Typer studier .....	15
Kapittel 3: Kvalifiseringstiltak .....	17
Arbeidsmarkedstiltak generelt– virker de for innvandrere?.....	18
Tidsbegrenset lønnstilskudd.....	19
Hva viser effektstudiene?.....	19
Hva anbefales? .....	20
Arbeidspraksis .....	21
Hva viser effektstudiene?.....	21
Hva får arbeidspraksis til å virke?.....	22
Hva er utfordringene og hva anbefales? .....	23
Opplæringstiltak generelt – virker de for innvandrere? .....	25
Hva viser effektstudiene?.....	25
Hva får opplæringstiltak til å virke?.....	26
Hva er utfordringene, og hva anbefales? (AMO-KURS) .....	27
Ordinær språkopplæring .....	28
Hva viser effektstudiene?.....	28
Yrkesrettet språkopplæring.....	29
Språkpraksis.....	30
Ordinær utdanning.....	31
Kapittel 4: Organisering og gode grep.....	33
Oppfølging .....	34
Hva viser effektstudiene?.....	34
Økonomiske insentiver til private arbeidsformidlere .....	36
Hva viser studiene? .....	36
Brukermedvirkning.....	40
Hva er utfordringene og hva anbefales? .....	40

Tiltakskjeding.....	41
Hva viser effektstudiene?.....	42
Kombinerte løp for fag- og språkopplæring.....	43
Train-place versus place-train .....	43
Litteraturliste.....	45
Appendiks 1: Oversikt over studier .....	51
Appendiks 2: Dokumentasjon av litteratursøk og siling.....	58

# Kapittel 1: Innledning og oppsummering

Utredningen *Gode grep i kvalifiseringsløp* sammenfatter hovedfunnene om hvordan kvalifiseringstiltak kan øke innvandreres overgang til arbeid fra til sammen 51 forskningsrapporter. Oppdraget er gjennomført av ideas2evidence på oppdrag for *Program for økt sysselsetting, kvalifisering og bedre levekår i Groruddalen*. Programmet er et samarbeid mellom Groruddalsbydelene (Bjerke, Alna, Grorud og Stovner), Utdanningsetaten i Oslo, IMDi øst og NAV Oslo.<sup>1</sup> Rapporten er finansiert av NAV gjennom programmet FARVE - forsøksmidler arbeid og velferd.

## BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLINGER

Målgruppen for innsatsene i *Program for økt sysselsetting, kvalifisering og bedre levekår i Groruddalen* (heretter kalt «programmet») er i forstudierapporten omtalt som:

- innvandrere som har tydelige, men håndterlige utfordringer med å komme i arbeid, for eksempel skiftende vilje til arbeid, og
- innvandrere som har god evne og vilje til arbeid, men moderate utfordringer med å komme i arbeid.

Bakgrunnen for kunnskapsoppsummeringen *Gode grep i kvalifiseringsløp* er programmets pågående arbeid med å utvikle en ny modell for oppstart av kvalifiseringsløp (Startboks) og en ny modell for oppfølging av deltakere i kvalifiseringsløp (Sekundering). Nøkkelbegreper i modellutviklingen er kartlegging, oppfølging, integrerte og helhetlige løp med språkopplæring og annen kvalifisering, samarbeid med arbeidsgivere, og økt systematikk. Kunnskapsoppsummeringen skal bidra til modellutviklingen ved å gi oversikt over hvilke tiltak og måter å organisere kvalifiseringsinnsatser rettet mot innvandrere på, som kan dokumenteres å gi positive effekter og resultater på overgang til arbeid.

Målet med kunnskapsoppsummeringen har vært todelt. Det ene målet har vært å få kunnskap om hvilke tiltak og *grep*, det vil si måter å organisere og tilrettelegge kvalifiseringstiltakene på, som basert på vitenskapelige metoder kan sies å øke deltakeres overgang til arbeid. Det andre målet har vært å trekke ut konkrete beskrivelser om gode grep i disse studiene. For å fange begge disse målene, har det overordnede problemstillingen vært:

*Hva kjennetegner kvalifiseringsinnsatser som øker sjansene for at innvandrere kommer i arbeid?*

Det finnes mye litteratur om kvalifiseringsinnsatser, og vi har i all hovedsak begrenset oss til litteratur om kvalifisering for innvandrere. Vi har i tillegg inkludert litteratur om kvalifiseringstiltak for bredere grupper dersom effekten av tiltaket har vært særlig gunstig for innvandrere.

---

<sup>1</sup> For mer informasjon om programmet, se f.eks. sluttstudien fra programmets forstudie: «Sluttrapport fra forstudie. Program for økt sysselsetting, kvalifisering og bedre levekår i Groruddalen». Tilgjengelig på <http://www.pangstart.oslo.kommune.no/getfile.php/bydel%20alna%20%28BAL%29/Internett%20%28BAL%29/Dokumenter%20Bydel%20Alna/Politiske%20saker%20-%20protokoller/Sluttrapport%20fra%20forstudie.pdf> (Lastet ned 4.mai 2015).

## METODER OG DATA

For å identifisere relevant litteratur, har vi gjennomført et systematisk litteratursøk ved hjelp av metoden *Rapid Evidence Assessment (REA)*.<sup>2</sup> Det er en metode for å identifisere og sammenfatte tilgjengelig forskning om virkninger av tiltak på et spesifikt fagområde på en rask og effektiv måte. Samtidig er det en stringent metodikk for å unngå skjevheter i litteraturtilfanget. *REA* bygger på den langt mer omfattende metoden *systematic review*, som er mye brukt i naturvitenskapelig (og da særlig medisinsk) forskning for å syntetisere eksisterende forskning som dokumenterer effekter av et medikament eller en behandling. En viktig forskjell er at en i *REA* benytter færre søkeord/kombinasjoner av søkeord, søker i færre kilder, og opererer med strengere kriterier for avgrensning. En *REA* kan gjennomføres i løpet av 2 til 6 måneder, mens et Systematic Review tar minst 8 til 12 måneder. Det er redegjort mer detaljert for metoden og gjennomføringen av litteratursøket i kapittel 2.

Litteratursøket resulterte i totalt 51 studier, hovedsakelig, men ikke utelukkende, fra de nordiske landene. Rapportens appendiks inneholder en oversikt over samtlige studier.

Et sentralt premiss for kunnskapsoppsummeringen har vært å basere utredningen på forskning som dokumenterer resultater og effekter, for å identifisere det vi kan kalle *evidensbasert praksis*. Evidensbasert praksis er tiltak, metoder og intervensjoner som er evaluert på en måte som kan fastslå årsak-virkning-forhold. Selv om evidensbaserte metoder er på frammarsj innen sosiale og pedagogiske studier, bruker forskere innen sosialt arbeid i begrenset grad slike forskningsdesigner (Malmberg-Heimonen m. fl., 2014). Vi har gjennom søkestrategien lagt opp til å identifisere evidensbaserte studier, men som forventet fant vi et begrenset antall slike studier. Derfor var en del av strategien å supplere med studier som med mindre grad av sikkerhet kan fastslå at et tiltak eller et grep faktisk øker sjansen for overgang til arbeid (det vil si at de rangerer lavere på evidenshierarkiet).

I rapporten skiller vi systematisk mellom studier som ut ifra den vitenskapelige metoden som er brukt kan påvise effekt, og studier som i mindre grad kan dokumentere årsak-virkning. I metodisk streng forstand er det kun randomiserte, kontrollerte forsøk som kan dokumentere, det vil si med høy grad av sikkerhet slå fast et årsak-virkning-forhold. Fordi vi har funnet svært få studier av kvalifiseringsinnsatser for innvandrere som benytter randomiserte, kontrollerte forsøk, bruker vi begrepet «effektstudier» også om studier med et såkalt kvasi-eksperimentelt design. Disse studiene har en konstruert, i stedet for en reell, sammenligningsgruppe, og metoden kan ikke like sikkert som randomiserte, kontrollerte forsøk påvise effekt. Vi har *ikke* vurdert den enkelte studies metodiske design og gjennomføring.

## BEGREPS- OG LESEVEILEDNING

For at et arbeidsmarkedstiltak skal virke må det føre til endring hos enten deltakeren eller arbeidsgivere, eventuelt begge (Djuve, 2008). Endringer hos deltakeren kan være økt kompetanse, bedre språkkunnskaper eller motivasjon. Tiltak kan også påvirke motivasjon negativt; et tiltak som oppleves som lite meningsfullt kan virke demotiverende. Endringer hos arbeidsgiveren kan gjelde holdninger og kunnskap og opplevelse av risiko knyttet til ansettelse.

---

<sup>2</sup> På norsk brukes noen ganger begrepet «hurtig kunnskapsoppsummering».



Mens deltakerne deltar på tiltaket kan dessuten deres *søkeatferd* bli endret ved at de blir mindre aktive så lenge tiltaket varer, dette kalles *innlåsnings-effekten*, mens kvalifiseringseffekten kalles *programeffekten*. For at *nettoeffekten* av tiltaket skal være positiv betyr det at programeffekten må være større enn innlåsnings-effekten.

Ifølge søketeori, vil det i velferdsstater med gode støtteordninger for dem som står utenfor arbeidsmarkedet være få som er interesserte i å ta en jobb som kun gir dem marginalt bedre inntekt enn de får gjennom trygdeordninger.<sup>3</sup> Dette kalles *reservasjonslønn*.

Kjennetegn ved det norske arbeidsmarkedet, som høy minimumslønn, sterke fagforeninger og generelt høye forventninger til produktivitet og kvalifikasjoner, gjør det særlig utfordrende for grupper med lave kvalifikasjoner å få jobb. Kompetanseheving er derfor særlig viktig her (Hardøy og Zhang, 2013). Opplæringstiltak kan være særlig nyttig for slike grupper. Gjennom arbeidsmarkedstiltak kan man også utvide sitt nettverk, noe som kan bidra til å øke sjansene for jobb. Økt kompetanse og større nettverk er forventet å påvirke sannsynligheten for jobb. Samtidig kan deltakelse på tiltak føre til at deltakernes reservasjonslønn øker, både ved at deltakeren forventer å få noe igjen for kursdeltakelse, og ved forventning om at deltakelse vil gi flere jobbmuligheter (Rønsen and Skarðhamar, 2009).

Det er altså mange effekter som er i spill samtidig. Samlet sett er det derfor tvetydig hva totaleffekten av å delta på tiltak vil være før vi ser nærmere på empirien.

I rapporten finnes det en del andre begreper vi har lagt særlig vekt på å bruke på en stringent måte:

- «Effekt» refererer til dokumenterte effekter fra effektstudier. Resultater fra andre typer studier vil *ikke* refereres til som effekter.
- Betegnelsen «innvandrere» blir gjerne delt i hovedkategoriene «vestlig» og «ikke-vestlig». I de senere årene har denne todelingen i større og større grad blitt erstattet med en ny inndeling basert på landbakgrunn.<sup>4</sup> Vi har likevel valgt å holde oss til den gamle inndelingen i vestlig og ikke-vestlig, siden de fleste studiene vi har gjennomgått anvender denne operasjonaliseringen. For enkelhetsskyld skal «innvandrere» i denne rapporten forstås som ikke-vestlig innvandrere, med mindre annet er spesifisert.
- «Tiltak» brukes om bestemte aktiviteter som gjennomføres i et avgrenset tidsrom og foregår med en viss hyppighet.
- «Programmer» brukes om en kombinasjon av flere tiltak som tilbys innenfor et avgrenset tidsrom.
- «Grep» brukes om måter å organisere og tilrettelegge kvalifiseringstiltak på.

---

<sup>3</sup> Mortensen, D. T. (1986), in O. Ashenfelter and L. Richard (red).

<sup>4</sup> Den nye inndelingen er landgruppe 1 bestående av personer med bakgrunn fra EU/EØS, USA, Canada, Australia og New Zealand, og landgruppe 2 bestående av personer med bakgrunn fra Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania unntatt Australia og New Zealand, og Europa utenom EU/EØS. Omleggingen innebærer blant annet at personer med innvandrerbakgrunn fra EU-land i Øst-Europa (tidligere del av «ikke-vestlig») nå er i samme gruppe som mange land som tidligere var i gruppen «vestlig». Dette innebærer at den norske arbeidsmarkedsstatistikken vil se annerledes ut i dag enn om vi hadde beholdt den gamle inndelingen, særlig med tanke på den økte arbeidsinnvandringen fra Øst-Europa det siste tiåret.

**Kapittel 2** redegjør for metoden Rapid Evidence Assessment, gjennomføringen av litteratursøket, hvilke metodiske valg vi har tatt underveis, samt beskrivelser av resultatene av søke- og sileinnsatsen.

**Kapittel 3** redegjør for hovedfunn om effektene av arbeidsmarkedstiltak og ulike opplæringstiltak på overgang til arbeid for innvandrere. Kapitlets innledning oppsummerer hovedfunn.

**Kapittel 4** redegjør for hovedfunn fra litteraturen som ikke kan betegnes som rene tiltak, men som kan sies å være gode måter å organisere og tilrettelegge kvalifiseringstiltakene på - *gode grep*. Kapitlets innledning oppsummerer hovedfunn.

**Rapportens appendiks** inneholder litteraturliste, en oversikt over samtlige studier som har inngått i utredningen, sammendrag av hver av studiene som utgjør grunnlaget for rapporten, samt ytterligere dokumentasjon fra litteratursøket.

## HOVEDFUNN OG GODE GREP

### Ordinære arbeidsmarkedstiltak generelt

- Arbeidsmarkedstiltak har generelt sterke innlåsningseffekter, det vil si at varighet av ledighet frem til jobb øker med tiltaksdeltakelse. De har ofte heterogene effekter, det vil si at de har forskjellig effekt på personer med ulike demografiske variabler som kjønn, etnisitet, alder med mer. Den overordnede konklusjonen er likevel at arbeidsmarkedstiltak generelt sett har en positiv effekt på innvandreres sysselsetting, selv om de dokumenterte effektene ofte er beskjedne.
- Godt grep: Det er viktig å tilby tiltak som er godt tilpasset arbeidsmarkedets behov, som dermed kan skape en bedre kobling mellom innvandrernes kompetanse og arbeidsmarkedets behov

### Lønnstilskudd

- Både norsk og internasjonal forskning viser at lønnstilskudd er det tiltaket som har klart høyest suksessrate for å redusere ledighet og øke overgang til arbeid. Det er likevel det minst brukte tiltaket, og det er særlig personer med høy sannsynlighet for å komme i jobb som kommer på lønnstilskudd ("creaming"). Det betyr at man risikerer å overvurdere tiltakseffekten dersom man ikke kontrollerer for slik seleksjon. Ønsker man flere på lønnstilskudd, er man avhengig av arbeidsgivers interesse, men arbeidsgiver vil kun være interessert i kandidater som står nært ordinær ansettelse. En mulig løsning er å skape offentlige lønnstilskuddsplasser i Norge. Studier av offentlig lønnstilskudd i Danmark viser imidlertid ikke like positive resultater som i privat sektor.
- Godt grep: For at lønnstilskudd skal virke er det avgjørende at både deltaker og bedrift er motiverte, har en god match og at saksgangen for bedriften er effektiv. I tillegg må deltakeren føle seg som del av fellesskapet og oppleve at hun opparbeider seg kompetanse i praksis.

## Arbeidspraksis

- Studier av effekten av arbeidspraksis på overgang til arbeid viser blandede resultater. Norske studier finner ikke udelte positive gjennomsnittseffekter av praksisplass for ikke-vestlige innvandrere. Men effekten av arbeidspraksis kan undervurderes dersom man ikke tar hensyn til at det ofte er personer som står langt fra arbeidsmarkedet som deltar på slike tiltak.
- Godt grep: For at arbeidspraksis skal fungere, bør praksisen tilpasses til det som er deltakerens hovedutfordring eller behov: avklaring, større nettverk eller kompetanseheving.

## Opplæring

- Språkopplæring og andre opplæringstiltak har som primærformål å gi deltakerne kunnskaper og ferdigheter som *i neste omgang* kan gi innpass på arbeidslivet. Det er derfor ikke overraskende at litteraturen ikke gir ikke entydig svar på effektene av opplæringstiltak på overgang til arbeid. Studier av ordinær språkopplæring antyder positive effekter på sikt, men på kort sikt har alle typer opplæringstiltak generelt store innlåsningseffekter. *Yrkesrettet språkopplæring* er et virkningsfullt tiltak, og det er gjort gode erfaringer med *språkpraksis* i bedrift kombinert med ordinær språkopplæring.
- Godt grep: Forbedre matchingen av deltaker og kurs, blant annet ved å sørge for bedre kunnskap blant saksbehandlere om innholdet i de ulike kursene. Tilpasse kursinnhold til mulighetene i arbeidsmarkedet. Vurdere andre kurs/løsninger for deltakere som er lite motiverte eller som har store utfordringer

## Ordinær utdanning

- En rekke evalueringer peker på at årsaken til at effektene av kvalifiseringstiltak for innvandrere generelt er "beskjedne" eller "moderate" kan være at de er utilstrekkelige til å fylle avstanden mellom deltakernes kvalifikasjoner og kvalifikasjonene som etterspørres i arbeidsmarkedet. I slike situasjoner bør mer langsiktig kvalifisering/opplæring vurderes. Mer langsiktig opplæring av innvandrere vil innebære behov for tettere samarbeid mellom NAV og utdanningsbyråkratiet samt ansettelse av spesialiserte yrkes- og studieveiledere.

## Organisering og tilrettelegging av kvalifiseringsløp

- Det er generelt positive effekter av tett, individuell oppfølging av innvandrere i kvalifiseringsløp, det vil si intensivt oppfølging og rådgivning fra saksbehandlere som følger opp færre brukere enn vanlig. Flere svenske studier tyder på positiv effekt av private arbeidsformidlere som gis økonomiske insentiver dersom brukeren kommer over i arbeid, men effekten gjelder bare for innvandrere og ikke for svenske brukere.
- Litteraturen om brukervedvirkning måler ikke effekter eller resultater.
- Godt grep: Det anbefales å styrke opplæring av medarbeidere i brukervedvirkning og å utarbeide tydeligere kriterier for hvordan brukers ønsker skal vektlegges i valg av tiltak. Det er også nødvendig med tid til mer relasjonelt arbeid med umotiverte brukere for å styrke motivasjonen.
- Det er til del motstridende funn om effekten av tiltakskjeding. Det finnes positive effektstudier av opplæring eller arbeidspraksis etterfulgt av lønnstilskudd, men slik tiltakskjeding kritiseres også for å føre til langvarige løp og fare for innlåsning i

tiltaksapparatet. En rekke kvalitative studier finner at en omvendt tiltakskjede, *place-train* modellen, er et godt utgangspunkt for opplæring av innvandrere.

## Kapittel 2: Metode

For å identifisere relevant litteratur om virkningsfulle tiltak i kvalifiseringsløp for innvandrere, har vi gjennomført en såkalt *Rapid Evidence Assessment (REA)*, et hurtig systematisk litteratursøk. REA er en metode for å identifisere og sammenfatte tilgjengelig forskning om virkninger av tiltak på et spesifikt fagområde på en systematisk måte. Poenget med den systematiske tilnærmingen er å unngå skjevheter i litteraturtilfanget. En sentral kritikk mot litteraturgjennomganger som er basert på mer tilfeldige søkemåter («snøball-metode») er at de er tilbøyelige til bare å bygge på lett tilgjengelige forskningsresultater eller at de hovedsakelig finner studier som viser til positive resultater av et tiltak. De kan med andre ord gi et mindre presist bilde av forskningsresultatene enn systematiske litteratursøk.

### GJENNOMFØRING AV LITTERATURSØKET

En litteraturstudie basert på REA-metoden er avhengig av at det settes tydelige rammer for litteratursøket, ved at det defineres et overordnet søkespørsmål og fastsettes søkeord og søkekriterier. Oppdragsgiver ønsker primært svar på hva som virker i et kvalifiseringsløp for innvandrere. Vi har derfor lagt følgende forskningsspørsmål til grunn for litteratursøket:

*Hva kjennetegner kvalifiseringsinnsatser som øker sjansene for at innvandrere kommer i arbeid?*

Videre definerte vi en strategi for selve søket, med valg av søkekilder, søkeord og kriterier for hvilken litteratur som skal inkluderes og hva som kan utelates. Vi gjennomførte et systematisk prøvesøk i en rekke databaser og nettressurser<sup>5</sup> for å teste validiteten av søkestrategien. Prøvesøket viste at de ulike typene ressurser ga svært ulike resultater på de samme søkeordene, både i antall treff og relevans.

I gjennomføringen av litteratursøket har vi forsøkt å ivareta to hensyn. På den ene siden har vi benyttet en stringent metodikk for å få et så uttømmende søk på søkeordene som mulig, og samtidig unngå skjevheter i litteraturtilfanget. Fordelen er at vi med større sikkerhet kan slå fast hva som finnes av litteratur om kvalifiseringsinnsatser som gir resultater. I praksis betyr det at vi søker i flere typer kilder for å få med så mange relevante studier som mulig. Samtidig er inklusjons- og eksklusjonskriteriene relativt strenge. På den andre siden kan en stringent metodikk resultere i et begrenset litteraturutvalg, noe erfaringen fra prøvesøket viste. Vi har derfor valgt gjennomføre søket i tre faser, hvor vi i fase to og tre har hatt en mer pragmatisk tilnærming til hvilke studier som skal inkluderes og ekskluderes. Fordelen var at vi kunne inkludere flere studier dersom det viste seg at den stringente metodiske tilnærmingen resulterer i få studier. Fasemodellen er basert på erfaringene fra prøvesøket, der vi konkluderte med at det er fruktbart å anlegge ulike søkestrategier for ulike typer søkerressurser.

De tre fasene med søkestrategi var som følger:

---

<sup>5</sup> Social Care Online, Web of Knowledge, Sociological Abstracts, International Bibliography of the Social sciences (IBSS), Google Scholar, OECD ilibrary, SFI Campbell, The Campbell Collaboration, Idunn, Norart og jobeffekter.dk., Social Programs That Works og Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).

## Fase 1: Systematisk søk i vitenskapelige databaser

I første fase søkte vi i et utvalg norske og internasjonale databaser for vitenskapelige publikasjoner. For å gjøre et så uttømmende søk som mulig og samtidig unngå skjevheter i litteraturtilfanget la vi her til grunn en stringent metodikk basert på metoden Rapid Evidence Assessment, med bruk av forhåndsdefinerte søkeord og inklusjons- og eksklusjonskriterier.

I en hurtig forskningsoppsummering bør en ikke operere med for mange søkeord eller søkekilder. Søkestrategien vi la til grunn omfattet derfor søk på relativt få søkeord i et avgrenset antall databaser. Strengt inklusjons- og eksklusjonskriterier ble brukt i silingen av søkeresultatet.

### *Søkeord*

Søkeordene ble valgt ut basert på problemstillingene oppdragsgiver ønsker belyst. I prøvesøket testet vi følgende ord: Kvalifisere (+ voksen/ innvandrer), kartlegge/ kompetansekartlegge (+ voksen/ innvandrer), veiledning (+ voksen/ innvandrer), tiltakskjede (+ helhetlig) (+ voksen/ innvandrer), brukermedvirkning (+ voksen/ innvandrer), språkopplæring + arbeidsplass, Place-train /train-place, Content and language integrated learning.

Vi erfarte blant annet at ordet «arbeidsmarkedstiltak» på norsk og «work program(me)» på engelsk fungerer bedre enn ordet «kvalifisere». Videre fant vi at ordene «kartlegge» og «tiltakskjede» alene eller i kombinasjon med andre ord ga få og/eller irrelevante treff (f.eks. studier om kompetansekartlegging i arbeidslivet, eller studier som handlet om helse eller om barn). Det er en indikasjon på at det finnes lite forskning på disse temaene, og er slik sett i seg selv et interessant funn. Vi konkluderte likevel med at det er lite fruktbart å bruke disse ordene i selve søket.

Følgende kombinasjoner av søkeord ble benyttet i litteratursøket:

- Arbeidsmarkedstiltak + innvandrer
- Veiledning + innvandrer
- Brukermedvirkning + innvandrer
- Språktrening + innvandrer
- Place-train /train-place
- Content and language integrated learning

Prøvesøket gav også indikasjoner på hvilke oversettelser og synonymer som gir hensiktsmessige treff, det vil si et overkommelig antall treff der noen av de ti første studiene ser relevante ut. Vi søkte med de samme kombinasjonene av søkeord på alle valgte språk (norsk, engelsk, dansk, svensk). Alle oversettelsene er kvalitetssikret.

### *Søkekilder*

Prøvesøket viste at de ulike typene ressurser ga svært ulike resultater på de samme søkeordene, både i antall treff og relevans. Blant databaser som søker i vitenskapelige publikasjoner, fant vi en del overlapp i treffene. Vi konkluderte med at vi ønsket å søke i de mest anerkjente norske og internasjonale databasene, som dekker et bredt geografisk område. Følgende databaser ble valgt ut til denne fasen:

- **Idunn.** Universitetsforlagets digitale publiseringsplattform, som inneholder artikler fra 51 norske og nordiske tidsskrifter.

- **Norart.** Nasjonalbibliotekets database med henvisninger til 450 norske og nordiske tidsskrifter.
- **ISI Web of Knowledge.** Den mest omfattende kvalitetssikrede databasen som eksisterer for akademisk forskning og dekker alle vitenskapelige felt.
- **International Bibliography of the Social Sciences.** En samfunnsvitenskapelig og tverrfaglig database med internasjonalt fokus. Geografisk dekning: Storbritannia: 25 %, Europa: 39 %, verden ellers: 36 prosent.
- **Social Care online:** Storbritannias største database for informasjon og forskning på alle aspekter av omsorg (social care) og sosialt arbeid.

### *Inklusjons-/eksklusjonskriterier*

Vi benyttet følgende kriterier i litteratursøket:

- Studiene må være primærstudier<sup>6</sup>, det vil si empiriske studier, eller systematiske kunnskapsoversikter, som vurderer tiltakets resultater, effekt eller implementering.
- Studiene må handle om én eller flere konkrete tiltak, tjenester eller aktiviteter som har som mål å gi deltakerne kunnskap, ferdigheter og/eller motivasjon som er relevant for å komme i jobb. Studier som omhandler språkopplæring som del av et kvalifiseringsløp eller et arbeidsmarkedstiltak inkluderes. Når det gjelder studier om brukermedvirkning, bør det være medvirkning knyttet til en intervensjon som sikter mot jobb.
- Målgruppen for studiene må være personer over 18 år. Studier der målgruppen har alvorlige fysiske eller mentale utfordringer, herunder psykiske problemer eller rus, utelukkes. Vi har ikke eksplisitt definert målgruppen som innvandrere, men benytter begrepet «innvandrer» i selve søket for å peile søkeresultatet inn på denne målgruppen. Innenfor søkeresultatene vi får, vil vi likevel ikke ekskludere studier som har en bredere målgruppe enn innvandrere, så lenge resultater for innvandrere spesifiseres.
- Så lenge studiene tilfredsstillt kravene over, inkluderes studier med alle typer vitenskapelige metoder.
- Både fagfellevurderte og ikke-fagfelle-vurderte studier inkluderes, men såkalt «grey literature», dvs. litteratur som ikke er formelt publisert, utelates.
- I utgangspunktet ingen avgrensning på årstall, med mindre det er nødvendig av hensyn til omfanget. Da inkluderes primært studier som er gjennomført fra og med 2008.
- Studiene bør være skrevet på engelsk, norsk, svensk eller dansk.

### *Andre rammer for søket*

I kravspesifikasjonen nevnes det at det bør tas hensyn til kontekstuelle forhold, som at arbeidsmarkedet er sammenlignbart, at velferdsordningene ligner den norske modellen, og at målgruppene er sammenlignbare. Vi valgte å inkludere målgruppen som kriterium i selve søket, mens vi vurderte de andre kriteriene i gjennomgangen av studiene som søket resulterte i.

---

<sup>6</sup> Med primærstudier menes undersøkelser som samler inn og bearbeider primærdata om eller fra en bestemt målgruppe som deltar i en spesifikk intervensjon (mottar en bestemt tjeneste).

## Fase 2: Screening av evidensbaserte studier

I fase 2 har vi gjort søk i nettressurser som presenterer evidensbaserte studier, herunder systematiske kunnskapsoversikter, innenfor temaene integrering, sysselsetting, helse- og sosial. Prøvesøket indikerte at det her fantes studier med relevans for oppdraget som burde inkluderes i litteraturtilfanget.

Ikke alle disse ressursene har den samme søkefunksjonaliteten som de vitenskapelige databasene. I stedet for å benytte søkeord, gjorde vi derfor en uttømmende filtrering av studiene ved hjelp av sidenes temafunksjoner, og screenet studiene manuelt for å finne de som er relevante. I screeningen la vi til grunn de samme inklusjons- og eksklusjonskriteriene som i fase 1.

Ressursene vi valgte ut for screening er:

- **Jobeffekter.dk.** En kunnskapsbank som samler relevant forskning på sysselsettingsområdet. Utviklet av den danske Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering i samarbeid med en rekke uavhengige forskere.
- **SFI Campbell.** Et uavhengig nasjonalt forskningssenter under det danske Socialministeriet, og det største danske forskningsmiljø på velferdsområdet.
- **Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).** Forskningsinstitutt under det svenske Arbetsmarknadsdepartementet, som utreder effekter av arbeidsmarkedspolitikk, hvordan arbeidsmarkedet fungerer, effekter av ulike reformer og utdanningstiltak, og hvilke effekter trykkesystemet har på arbeidsmarkedet.
- **The Campbell Library.** Biblioteket til The Campbell Collaboration, som er et internasjonalt forskningsnettverk som produserer systematiske kunnskapsoversikter om effekter av sosiale intervensjoner innen temaene *Crime and Justice*, *Education*, *International Development* og *Social Welfare*.
- **Social Programs That Work.** Nettside om evidensbaserte sosiale intervensjoner. Etablert med støtte fra Coalition for Evidence-Based Policy; en frivillig, uavhengig organisasjon som har som visjon å øke effektiviteten i statlige tiltak gjennom kunnskap om hva som virker.

## Fase 3: Suppleringsøk

I tredje og siste fase gjennomførte vi suppleringsøk i ressursene Google Scholar, samt nettsidene til NAV og Fafo. I disse ressursene lette vi etter studier som oppfylte de samme kriteriene som i de tidligere fasene, men vi gjennomførte ikke et like systematisk og uttømmende søk. Google Scholar gir f.eks. så mange treff og med svært ulik grad av relevans at det ikke vil være mulig å vurdere alle treffene.<sup>7</sup> Her brukte vi de forhåndsdefinerte søkeordene på engelsk, norsk, svensk og dansk, sorterte etter relevans, og inkluderte studier publisert mellom 2008-2015. Nettsidene til NAV og Fafo har ikke tilsvarende søkefunksjonalitet, og vi screenet derfor disse manuelt for relevante studier som ikke allerede hadde blitt fanget opp gjennom tidligere søk. I silingen av studiene la vi til grunn de samme inklusjons- og eksklusjonskriteriene som i fase 1 og 2.

---

<sup>7</sup> Google Scholar egner seg generelt ikke som kilde i systematiske kunnskapsoversikter på grunn av høyt antall treff og svak kvalitetssikring. Se f.eks. «PubMed, Web of Science, or Google Scholar? A behind-the-scenes guide for life scientists: So which is better: PubMed, Web of Science, or Google Scholar?» <http://libguides.lib.msu.edu/pubmedvsgoogle scholar> (Lastet ned 19.februar 2015).



I tillegg til litteraturlitfanget fra de tre søkefasene, har vi inkludert noen studier som vi fant relevante i løpet av arbeidet med tilbudet og i prøvesøket, og som tilfredstilte inklusjonskriteriene. Endelig har vi supplert med enkelte studier som er referert til i litteraturutvalget, som vi fant hadde stor relevans for oppdraget.

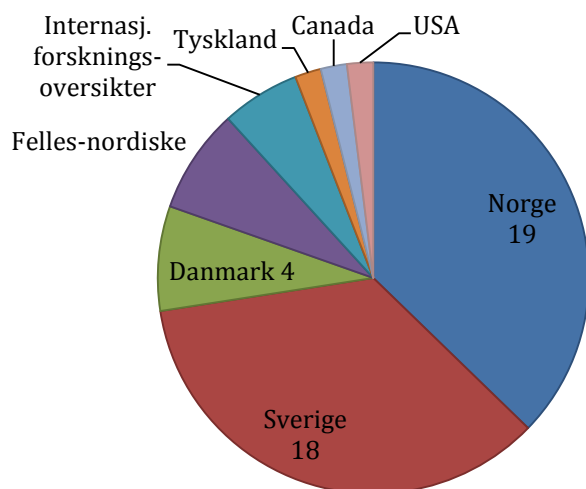
## BESKRIVELSE AV UTVALGT LITTERATUR

Litteratursøket resulterte i totalt 51 studier fra ulike land. Litteraturutvalget dekker en rekke tiltak og grep for å kvalifisere innvandrere til arbeidsmarkedet. Studiene dekker flere ulike forskningsmetoder, noe som har betydning for hvilken kunnskap studiene gir og hvilken type konklusjoner som kan trekkes om tiltakene og grepene.

### Fordeling etter land

Studier fra skandinaviske land utgjør brorparten av den utvalgte litteraturen. Vi har 19 studier fra Norge, 18 fra Sverige og fire fra Danmark. Utvalget av mange skandinaviske studier reflekterer naturlig nok at vi har søkt på de tre skandinaviske språkene. At Sverige og Norge er sterkt representerte i forskningslitteraturen på feltet er trolig også forbundet med at Norge sammen med Sverige er blant de OECD-landene som, relativt til passive ytelser, har bevilget mest til aktive arbeidsmarkedstiltak.<sup>8</sup>

I tillegg er det fire fellesnordiske studier. Utover disse er det tre internasjonale forskningsoversikter, én studie fra Tyskland, én fra Canada og én fra USA. Figuren under viser fordelingen.



### Typer studier

Det er stor variasjon i hvilke typer metoder som er brukt for å undersøke tiltakene. Vi har gjort et grovt skille mellom tre hovedtyper forskningsdesign: effektstudier, forskningsoversikter og andre.

<sup>8</sup> Dale-Olsen m.fl. (2006).

*Effektstudier* har som mål å utrede en kausalsammenheng. Effektstudier regnes ofte som gullstandarden innenfor forskning, særlig innenfor medisin og naturvitenskapene. Effektstudier og forskningsoversikter over slike studier er svært verdifulle fordi de søker å måle en årsakssammenheng mellom en intervensjon og et utfall. Det er imidlertid flere metodiske problemer heftet ved slike studier. For å kunne regne kunnskapen fra slike studier som sikker (valid og reliabel) må man legge som premiss at de to gruppene er helt like. Mange studier kontrollerer for observerbare kjennetegn, som kjønn, alder, utdanning, arbeidserfaring, år i Norge osv. Men vi har alle kjennetegn det ikke er så lett å kontrollere for i kvantitative studier, slik som motivasjon, sosiale egenskaper, interesser osv. Enkelte studier søker også å kontrollere for slike uobserverbare kjennetegn, men slike modeller vil ofte være heftet med en del usikkerhet.

For å kunne si om noe virker eller ikke bør man stille det kontrafaktiske spørsmålet: Hva hadde skjedd dersom deltakerne ikke hadde deltatt på tiltaket? Dette er det i utgangspunktet umulig å få svar på. Det nærmeste man kan komme et svar på dette spørsmålet er ved et eksperiment, en såkalt randomisert kontrollstudie (randomized control trial, RCT), hvor man plasserer prospektive deltakere i henholdsvis en behandlingsgruppe (de som får tiltaket) og en kontrollgruppe (de som ikke får tiltaket), plasseringen i gruppe er tilfeldig. Tanken er at man slik får to helt like grupper, og at utfallet for kontrollgruppen vil være det samme som om personene i behandlingsgruppen ikke hadde fått intervensjonen/tiltaket. Mange samfunnsvitenskapelige sammenhenger er svært komplekse, og det kan være vanskelig å sette sammen en sammenlignbar kontrollgruppe. I slike situasjoner er en mulig løsning å konstruere en kontrollgruppe fra statistiske data (en utbredt metode er propensity score matching). Et slikt design kalles gjerne kvasieksperimentelt design.

De senere år har det blitt gjennomført en rekke effektevalueringer av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere. Fordelen med disse studiene er at de søker å besvare spørsmålet om et tiltak virker eller ikke. I vårt litteraturtilfang er det imidlertid bare et fåtall av studiene som faller inn under «gullstandarden», randomiserte kontrollstudier. Mange av studiene har et kvasi-eksperimentelt design. Det åpner for en viss usikkerhet om det direkte årsak-virkningsforholdet, men gir likevel en antydning hva som kan være virkningsfulle tiltak. Vi har derfor valgt å inkludere disse når vi i denne studien omtaler effekter.

*Forskningsoversikter* har som mål å utrede hvilken litteratur som finnes om en bestemt intervensjon eller et bestemt emne. Det finnes ulike typer forskningsoversikter, blant disse er *systematic reviews* som har svært stringente krav til studiene som inkluderes, blant annet at de skal være effektstudier. Litteraturen i denne undersøkelsen inkluderer tre forskningsoversikter som kun ser på effektstudier, og to litteraturstudier med noe bredere inklusjonskriterier.

Ofte kan effektstudier si lite om *hva* ved tiltaket som virker. Andre typer kvantitative studier samt mer kvalitativt orienterte studier kan gi verdifulle svar på denne typen spørsmål. Kategorien "andre studier" inkluderer alle studier som ikke er effektstudier eller forskningsoversikter. Denne kategorien inkluderer derfor nødvendigvis et bredt spekter av metodiske tilnærminger, både kvalitative og kvantitative.

I litteraturutvalget vårt har vi en god fordeling av både forskningsoversikter, effektstudier og andre typer studier. Dette gir oss et godt utgangspunkt for både å få god oversikt over tiltak som er evaluert (forskningsoversikter), hva som virker (effektstudier), hva ved tiltaket som virker og for hvem (andre typer studier). Vi har forsøkt å gjøre det svært tydelig hvilken type kunnskap vi har om virkningene av de ulike tiltakene, om kunnskapen er basert på for eksempel effektstudier eller spørreundersøkelser, og refererer til dette i gjennomgangen av ulike tiltak og grep.

## Kapittel 3: Kvalifiseringstiltak

I dette kapitlet gir vi en oversikt over kunnskapen om effektene av arbeidsmarkedstiltak og ulike opplæringstiltak på overgang til arbeid for innvandrere. Deretter identifiserer vi typiske utfordringer ved bruk av ulike arbeidsmarkeds- og opplæringstiltak for innvandrere, og presenterer en rekke anbefalinger og gode grep for å optimalisere bruken av slike tiltak for målgruppen.

Til tross for sterke innlåsingeffekter har arbeidsmarkedstiltak i snitt en positiv effekt på innvandreres sysselsetting. *Lønnstilskudd* er det tiltaket som har klart høyest suksessrate for å redusere ledighet og øke overgang til arbeid. Likevel er lønnstilskudd det tiltaket som blir klart minst brukt. Samtidig er det ofte personer med stor sannsynlighet for jobb som kommer på lønnstilskudd, og man risikerer derfor å overvurdere tiltakseffekten dersom man ikke kontrollerer for slik seleksjon ("creaming"). En måte å øke arbeidsmarkedsintegrasjonen på kan være å tilby flere slike plasser til innvandrere, eventuelt gjennom lønnstilskudd på offentlige arbeidsplasser. Studier viser imidlertid ikke like positive effekter av offentlig lønnstilskudd som av privat lønnstilskudd. For at lønnstilskudd skal virke er det avgjørende at både deltaker og bedrift er motiverte, har en god match og at saksgangen for bedriften er effektiv. I tillegg må deltakeren føle seg som del av fellesskapet og oppleve at han/hun opparbeider seg kompetanse i praksis.

Effektstudier avdekker ikke en entydig positiv effekt av *arbeidspraksis* på overgang til arbeid. Effekten undervurderes imidlertid dersom man ikke tar hensyn til at det ofte er personer som står langt fra arbeidsmarkedet som deltar på slike tiltak. For at arbeidspraksis skal fungere, peker litteraturen blant annet på at praksisen må tilpasses til det som er deltakerens hovedutfordring eller behov: avklaring, større nettverk eller kompetanseheving.

Studier av *opplæringstiltak* generelt gir ikke entydig svar på effektene av slike tiltak. Litteraturen peker imidlertid på behovet for å forbedre matchingen av deltaker og kurs, blant annet ved å sørge for bedre kunnskap blant saksbehandlere om innholdet i de ulike kursene. Tilsvarende viser studier av *ordinær språkopplæring* heller ikke entydig positive effekter på tilknytning til arbeidslivet, men studier med lengre tidshorisonter viser økende positive effekter over tid. *Yrkesrettet språkopplæring* er et mer virkningsfullt tiltak. Det er også gjort gode erfaringer med *språkpraksis* i bedrift kombinert med ordinær språkopplæring. Felles for både språkopplæring og andre opplæringstiltak er at de har som primærformål å gi deltakerne kunnskaper og ferdigheter, som *i neste omgang* kan gi innpass på arbeidslivet. At det finnes få studier som viser en direkte effekt på sysselsetting er derfor ikke overraskende. Studier som kun ser på overgang til arbeid og ikke kjeder av tiltak risikerer å undervurdere betydningen av tiltak som er ment for de tidligste fasene av kvalifiseringsløp, slik som språkopplæring.

En rekke evalueringer peker på at årsaken til at effektene av kvalifiseringstiltak for innvandrere generelt er "beskjedne" eller "moderate" kan være at de er utilstrekkelige til å fylle avstanden mellom deltakernes kvalifikasjoner og kvalifikasjonene som etterspørres i arbeidsmarkedet. I slike situasjoner bør mer langsiktig kvalifisering/opplæring vurderes. Mer langsiktig opplæring av innvandrere vil innebære behov for tettere samarbeid mellom NAV og utdanningsbyråkratiet samt ansettelse av spesialiserte yrkes- og studieveiledere.

## ARBEIDSMARKEDSTILTAK GENERELT– VIRKER DE FOR INNVANDRERE?

En rekke norske studier har undersøkt effekten av å delta på arbeidsmarkedstiltak på senere sysselsetting, men det er relativt få studier som ser på effektene av slike tiltak for innvandrere. Det er særlig mangel på studier som tar hensyn til at individer er forskjellige, både når det gjelder demografiske variabler som etnisitet, utdanning, yrkeserfaring, alder og kjønn, og særlig uobserverbare kjennetegn (f.eks. som helsetilstand, holdninger m.m.).

Tabellen nedenfor oppsummerer funnene fra effektstudier av om arbeidsmarkedstiltak generelt virker for innvandrere:

**Tabell 1: Effekt av arbeidsmarkedstiltak generelt for innvandrere**

Tiltak	Utfall	Resultat	Land	Forfatter
<b>Arbeidsmarkedstiltak generelt</b>	Arbeid	+	Norge	Røed og Raaum (2006)
	Redusere trygdeavhengighet	+		Hardøy og Zhang (2013)

I en analyse av arbeidsmarkedstiltak for ledige generelt finner Røed og Raaum (2006) at deltakelse reduserer varigheten av arbeidsledighet. Det gjelder særlig grupper som har store utfordringer med å komme i jobb på vanlig måte, som for eksempel ikke-vestlige innvandrere.

En konklusjon fra litteraturgjennomgangen er at arbeidsmarkedstiltak i gjennomsnitt har sterke innlåsningseffekter, dvs. at varighet av ledighet frem til jobb øker med tiltaksdeltakelse. Studiene finner ofte sterkere innlåsningseffekter for innvandrere enn for innfødte.<sup>9</sup> Til tross for de sterke innlåsningseffektene, er konklusjonen av både norsk og internasjonal forskning at arbeidsmarkedstiltak samlet sett har en positiv effekt på innvandreres sysselsetting, selv om de dokumenterte effektene ofte er beskjedne.<sup>10</sup>

Hovedkonklusjonen fra ”den mest omfattende evalueringen av effekter av ordinære arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere i Norge” (Hardøy og Zhang 2013, s. 3), er at deltakelse på arbeidsmarkedstiltak kan bidra til å redusere det kompetanseunderskuddet som en del ikke-vestlige innvandrere har, og som vanskeliggjør deltakelse på arbeidsmarkedet. Effektstudien viser at deltakelse på arbeidsmarkedstiltak øker sjansen for å gå over i jobb og bidrar til å redusere trygdeavhengighet.

Forfatterne understreker betydningen av å utvikle tiltak som er godt tilpasset arbeidsmarkedets behov, og som dermed kan skape en bedre ”kobling” mellom kompetansen innvandrerne besitter, og kompetansen arbeidsmarkedet trenger. Ifølge Hardøy og Zhang vil arbeidsmarkedstiltak være særlig nyttig for innvandrere som ikke omfattes av introduksjonsordningen og som har dårlige norskkunnskaper. Samtidig tyder andre evalueringer på at de ordinære arbeidsmarkedstiltakene til NAV er dårlig tilpasset innvandrere med begrensede norskkunnskaper.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Se for eksempel Hardøy og Zhang (2013).

<sup>10</sup> Se for eksempel Djuve (2008).

<sup>11</sup> Se for eksempel Djuve og Tronstad (2011).

## TIDSBEGRENSET LØNNSTILSKUDD

En rekke studier finner at arbeidsrettede tiltak gir bedre nettoeffekter på overgang til arbeid enn utdanningsrettede tilbud for ikke-vestlige innvandrere, og at jo mer et tiltak ligner på en reell arbeidssituasjon, jo høyere sannsynlighet er det for at tiltaket fører til rask overgang til arbeid.<sup>12</sup> Lønnstilskudd er det tiltaket som ligner mest på et ordinært arbeidsforhold. Lønnstilskudd skal motivere arbeidsgivere til å ansette personer som har vanskelig for å komme inn på arbeidsmarkedet under vanlige lønns- og arbeidsbetingelser. I Norge gis lønnstilskudd til både private og offentlige virksomheter i inntil ett år.

### Hva viser effektstudiene?

Både når det gjelder arbeidsledige generelt og innvandrere spesielt viser både norsk og internasjonal litteratur at lønnstilskudd er det tiltaket som har klart best suksessrate for å redusere ledighet og å øke overgang til arbeid. Tabellen oppsummerer resultatene av effektstudier som ser på virkningene av lønnstilskudd for innvandrere.

Tabell 2: Effekten av lønnstilskudd for innvandrere

Tiltak	Utfall	Resultat	Land	Forfatter (år)
Lønnstilskudd	Arbeid	+	Norge	Kvinge og Djuve (2006)
				Hardøy og Zhang (2013)
Lønnstilskudd (privat)	Selvforørgelse	+	Danmark	Clausen m. fl. (2009)
	Arbeid	+		Heinesen m.fl. (2011)
Lønnstilskudd (offentlig)	Selvforørgelse	+(men nettoeffekt er 0)		Clausen m.fl (2009)
	Arbeid	+		Heinesen m.fl. (2011)

En av de danske studiene finner at for ikke-vestlige innvandrere på sosialstønad reduseres trygdeperioden med i gjennomsnitt 15 måneder for menn og 10 måneder for kvinner ved deltakelse på lønnstilskudd (Heinesen m.fl. 2011). Mange studier finner at dette er det eneste tiltaket som har en helt klar positiv effekt.<sup>13</sup> I en omfattende studie fra Norge finner også Kvinge og Djuve (2006) at lønnstilskudd er tiltaket med klart best effekt. Samtidig peker flere studier på at det særlig er personer med stor sannsynlighet for jobb som kommer på lønnstilskudd, og at tiltakseffekten overvurderes dersom man ikke kontrollerer for slik seleksjon, såkalt "creaming".<sup>14</sup>

Lønnstilskudd er det tiltaket som blir klart minst brukt. Siden dette tiltaket har så klare positive effekter er en gjennomgående anbefaling i litteraturen at man bør arbeide for å øke bruken av dette tiltaket overfor innvandrere.<sup>15</sup> En måte å øke arbeidsmarkedsintegrasjonen kan altså være å øke antallet subsidierte jobber for nye innvandrere.

Samtidig er spørsmålet hvorfor antallet jobber med lønnstilskudd er såpass lavt. Det kan muligens skyldes at arbeidsgivere ikke er særlig interesserte i å delta i slike tiltak. Ansettelse på lønnstilskudd innebærer andre forventninger og forpliktelser fra arbeidsgivers side enn arbeidspraksis. Lønnstilskudd innebærer et ansettelsesforhold, og kommer derfor ofte som et siste ledd i en tiltakskjede. Man vil nødvendigvis være avhengig av arbeidsgiveres interesse for å øke antallet plasser med lønnstilskudd. En mulig måte å øke antall tiltaksplasser med lønnstilskudd kunne være å

<sup>12</sup> Se for eksempel Carling og Richardsson (2004), referert i Arendt og Pozzoli (2013).

<sup>13</sup> Se for eksempel Clausen m.fl. (2009).

<sup>14</sup> Dahl and Lorentzen (2007).

<sup>15</sup> Se for eksempel Clausen m.fl. 2009, Kvinge og Djuve (2006).

øke antallet slike plasser i offentlig sektor i Norge. Studier av offentlig lønnstilskudd fra Danmark finner imidlertid ikke like sterke positive effekter av offentlig lønnstilskudd som av privat.

### **Erfaringer fra bruk av to typer lønnstilskudd i Sverige**

Studier av to svenske ordninger med lønnstilskudd kan gi noen gode innsikter. *Instegsjobb* og *Nystartsjobb* for nyankomne flyktninger er subsidiert ansettelse innført i 2007 (Riksrevisionen, 2013).

*Instegsjobb* innebærer at arbeidsgiver får dekket 80 prosent av lønnskostnaden, med et tak på 800 kroner per dag. Ansettelsen skal kombineres med svenskundervisning gjennom Svensk for innvandrere (Sfi). *Nystartsjobb* er ordinær ansettelse, hvor arbeidsgiver får en skatterefusjon tilsvarende to ganger arbeidsgiveravgift og allmenn lønnsavgift. Dette tilsvarer 31 prosent av bruttolønn for personer mellom 20 og 26, og 63 prosent for personer over 26 år. Den ansatte skal lønnes etter gjeldende tariffavtaler. *Nystartsjobb* minner altså mer om vanlig ansettelse, mens *Instegsjobb* minner om norsk lønnstilskudd. Hovedforskjellen mellom norsk lønnstilskudd og svensk *Instegsjobb* er krav om parallell svenskundervisning. Støtte til *instegsjobb* bevilges for 6 mnd. om gangen, i maks 24 mnd. For arbeid utover 50 %, bevilges støtte i høyst 12 mnd. *Nystartsjobben* kan pågå inntil 3 år etter arbeidstaker har fått oppholdstillatelse.

Det finnes foreløpig ikke studier som dokumenterer programeffekter av de to ordningene, men statistiske sammenligninger viser gode resultater. Deltakere i *nystartsjobb* hadde signifikant høyere sannsynlighet for å få ordinært arbeid innenfor den treårige oppfølgingsperioden enn de som ikke hadde hatt *nystartsjobb*. Analysene viser også at en tiltakskjede bestående av *instegsjobb* fulgt av *nystartsjobb* fører til at nyankomne på sikt nærmer seg det ordinære arbeidsmarkedet.

Riksrevisionen antyder en viss risiko for at *instegsjobb* og *nystartsjobb* fører til frafall eller utsettelse av svenskopplæringen, særlig for deltakere med høy stillingsprosent. Det er derfor viktig å tydeliggjøre og forankre et felles syn på viktigheten av svenskundervisning og parallelle etableringsaktiviteter for nyankomne.

En ulempe som trekkes fram om *Nystartsjobb* er at tilskuddsbeløpet er lavere enn andre tilskuddsordninger og gjør det vanskeligere å få arbeidsgivere til å ansette dem som har svakest tilknytning til arbeidsmarkedet.

### **Hva anbefales?**

Effektstudier av lønnstilskudd kan fortelle oss om de virker, men ikke hva som gjør at de virker. En dansk studie har søkt å besvare dette spørsmålet ved å anvende såkalt realistisk evaluering. Det innebærer en systematisering av forestillinger og kunnskap medarbeidere i arbeidsformidlingen har om hva som virker og hva som ikke virker i kvalifiseringstiltak.<sup>16</sup> Studien gir en oversikt over hvilke mekanismer som må være tilstede for at ulike tiltak skal virke, hvordan man kan legge til rette for disse mekanismene via såkalte moderatorer, og hvilke delmål man bør sette seg for gjennomføring av tiltaket. Studien undersøker flere typer tiltak. Relevant i vår sammenheng er lønnstilskudd og

<sup>16</sup> Bredgaard m.fl. (2011). I samarbeid med medarbeidere og deltakere på de ulike aktiveringstiltakene har de konstruert og validert såkalte programteorier. Dette er eksplisitte forestillinger om forbindelsen mellom årsak og virkning – dvs. synliggjorte antakelser om hva som forbinder en bestemt aktivitet overfor en bestemt målgruppe med bestemte resultater. Deretter testes disse antakelsene gjennom ulike datakilder, som for eksempel intervjuer med arbeidsgivere og arbeidstakere, saksgjennomgang, registeranalyser og resultatvurderinger.

arbeidspraksis (vi kommer tilbake til arbeidspraksis senere). Tabellen under oppsummerer funnene om lønnstilskudd fra denne studien.

**Tabell 3: Hva får lønnstilskudd til å virke? (fra Bredgaard m.fl. 2011)**

Mekanisme	Moderatorer	Delmål
<b>Motivasjon hos både deltaker og bedrift:</b> Avdekke den lediges og bedriftens krav og forventninger	Velge <b>bedrifter med utsikt for jobb</b>  Velge <b>positivt innstilte kandidater</b>	<b>Gjennomføre lønnstilskuddsjobben</b>
<b>God match mellom deltaker og bedrift:</b> Jobbkonsulenter med god kjennskap til deltakere og bedrifter, den ledige finner selv bedrift eller får hjelp til å etablere kontakt	Jobbe for <b>gjensidige forventninger</b>  <b>Ikke for mange</b> ansatte på lønnstilskudd i forhold til ordinært ansatte	
<b>Effektiv saksgang for bedrift:</b> Hjelp bedrifter med det administrative arbeidet	<b>Faste kontaktpersoner</b>	
<b>Kvalifisering/oppgradering</b> av deltakerens kompetanse	<b>Positivt læringsmiljø</b>  <b>Opplyse kollegaer om rammer for lønnstilskudd</b>  <b>Balanse mellom særlige hensyn og likebehandling</b>  <b>Meningsfulle arbeidsoppgaver</b>	<b>Gjennomføre karriereskift</b>  Tilegne seg <b>jobbrelatert kompetanse</b>  <b>Arbeidserfaring</b> innenfor fremtidig jobb mål
<b>Deltaker må føle seg som</b> del av arbeidsplassen og fellesskapet	<b>God mottakelse og introduksjon på arbeidsplassen</b>  <b>Arbeidsplass synliggjør at det er bruk for borgere</b>	Tilegne seg <b>selvrespekt, selvtillit, tidsstruktur</b>  Bygge <b>relevante nettverk for jobbsøking</b>

## ARBEIDSPRAKSIS

*Arbeidspraksis* skal hovedsakelig være rettet mot nyankomne på arbeidsmarkedet for at disse skal få prøve ut sine muligheter, få arbeidserfaring, og styrke sjansen for å komme i arbeid.

### Hva viser effektstudiene?

Som Djuve og Tronstad påpeker i en studie fra 2011 burde praksisplass i teorien være et viktig virkemiddel for å få flere i arbeid ved å bidra til kvalifisering, nettverksbygging og reduksjon av arbeidsgivernes opplevde risiko ved ansettelser.

Litteraturen viser imidlertid ingen entydig positive dokumenterte effekter av arbeidspraksis som enkeltstående arbeidsmarkedstiltak. Tabellen under oppsummerer funnene fra effektstudier av arbeidspraksis.

**Tabell 4: Effekten av arbeidspraksis for innvandrere**

Tiltak	Utfall	Resultat	Land	Forfatter (år)
Arbeidspraksis	Arbeid	0*	Norge	Kvinge og Djuve (2006)
	Arbeid	0		Hardøy og Zhang (2013)
	Redusere trygdeavhengighet	+		
Arbeidspraksis innenfor introduksjonsordningen	Arbeid	+		Kavli m.fl. (2007)

\*Positiv effekt for kvinner fra Asia og Øst-Europa, og for ikke-vestlige innvandrere med ingen eller lav utdanning.

Hardøy og Zhang (2013) finner ingen effekt av arbeidspraksis på sannsynligheten for overgang til jobb for verken norskfødte eller innvandrere. Imidlertid viser analysene deres at tiltaket har en annen positiv effekt ved å bidra til å redusere trygdeavhengighet.

Kvinge og Djuve (2006) finner at arbeidspraksis har noe bedre effekt for overgang til arbeid for innvandrere enn for innfødte, men at effektene for innvandrere er heterogene, dvs. at tiltakets effekt varierer mellom ulike grupper. Arbeidspraksis har en positiv programeffekt for ikke-vestlige innvandrere med ingen eller lav utdanning. De finner også at slik praksis har større programeffekt for innvandrere fra Asia og det tidligere Øst-Europa enn for andre ikke-vestlige innvandrere. Dette resultatet gjelder særlig for kvinnelige innvandrere.

Det er ofte personer med store kvalifiseringsbehov som tilbys praksisplass, for eksempel ungdom og enkelte innvandrergupper. Kvinge og Djuve (2006) understreker at effekten av dette tiltaket undervurderes for enkelte grupper dersom det ikke tas hensyn til at det ofte er personer som står langt fra arbeidsmarkedet som deltar på slike tiltak. Arbeidspraksis tilbys også ofte tidlig i et kvalifiseringsløp, og umiddelbar overgang til arbeid er ikke alltid forventet. Evalueringer med kort tidshorison vil derfor ikke fange opp eventuelle langtidseffekter av tiltaket. Vi har ikke funnet litteratur som sier noe om hvorvidt det er heldig at arbeidspraksis tilbys tidlig.

Når arbeidspraksis tilbys som del av et kvalifiseringsprogram ser det imidlertid ut til å ha bedre effekter. En evaluering av introduksjonsprogrammet finner at arbeidspraksis i ordinære bedrifter er det kvalifiseringstiltaket som har sterkest effekt på deltakernes jobbsannsynlighet.<sup>17</sup> En evaluering av det danske kvalifiseringsprogrammet *Ny chance* finner at kommuner som bruker arbeidspraksis oppnår bedre resultater, både på kommune- og individnivå. Sistnevnte program er ikke innvandrerspesifikt, men en stor andel av deltakerne er innvandrere. Det er mulig at strukturen og oppfølgingen et slikt kvalifiseringsprogram innebærer er årsaken til at praksisplass har bedre effekter innenfor program enn som enkeltstående tiltak.

### Hva får arbeidspraksis til å virke?

En realistisk evaluering av arbeidsmarkedstiltak i Danmark antyder hvilke grep som kan tas for at arbeidspraksis skal fungere best mulig. En hovedkonklusjon er at det er viktig å bruke arbeidspraksis for de målgruppene det har størst effekt for, og at innholdet og utformingen i praksisen bør fokusere på det som er deltakerens hovedutfordring (Bredgaard m.fl., 2011). De deler ledige i tre grupper etter hvilke hovedutfordringer de har, og delmålene for praksisoppholdet vil avhenge av hva som er deltakerens hovedutfordring. Studien identifiserer også de viktigste mekanismene som bør være til stede for at arbeidspraksis skal ha den tilsiktede effekt og hvilke faktorer som kan bidra til at disse mekanismene oppstår (moderatorer). Tabellen under oppsummerer hovedfunnene fra studien.

<sup>17</sup> Kavli, Djuve og Hagelund (2007).



Tabell 5: Hva får arbeidspraksis til å virke? (Basert på Bredgaard m.fl. 2011)

Målgruppe	Formål med praksis	Delmål	Mekanisme	Moderatorer
<b>Ledige med behov for avklaring av mål</b>	Avklaring	Teste nytt arbeidsmål, avklare utdanningsmål	<b>God match:</b> Tydelig mål for både ledig og arbeidsgiver, meningsfull avklaring eller kvalifisering	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ikke for mange praksisdeltakere på en arbeidsplass</li> </ul>
<b>Ledige med mangelfullt nettverk</b>	Rekruttering	Etablere kontakt ledig – arbeidsgiver, bygge relevante nettverk	<b>Riktig arbeidsplass:</b> Kunnskap om arbeidsgivers krav og forventinger, del av arbeidsfellesskap	<ul style="list-style-type: none"> <li>Utsikter til ansettelse</li> </ul>
<b>Ledige med mangelfull kompetanse (faglig, språklig, sosial)</b>	Opplæring	Avdekke manglende kvalifikasjoner og opparbeide seg disse. Få arbeidserfaring	<b>Progresjon:</b> forberede deltaker på inntreden i arbeidsmarkedet	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mentorstøtte</li> <li>Oppfølging</li> <li>Tilbakemeldinger fra arbeidsplassen</li> </ul>

#### Hva er utfordringene og hva anbefales?

En rekke studier har pekt på begrensninger og mangler i gjennomføringen av arbeidspraksistiltak i Norge. Endringer i gjennomføringen av tiltaket kan muligens føre til både bedre effekter og mer fornøyde brukere. Studier av deltakernes opplevelser viser at erfaringene er delte, og ofte farget av om praksisplassen har resultert i fast jobb eller ikke. Hvis den har resultert i jobb, oppleves praksisen som nyttig, hvis ikke opplever mange frustrasjon. En kvalitativ studie av somaliske innvandreres møte med NAV fant for eksempel at informantene var særlig negative til ordningen med praksisplass, at mange opplevde dette som ren utnytting uten at det ga dem økt sjanse for jobb.<sup>18</sup>

I en omfattende spørreundersøkelse til NAV-ansatte og kursleverandører identifiserte Djuve og Tronstad (2011) noen av hovedutfordringene knyttet til arbeidspraksis for innvandrere. Forfatterne finner klare indikasjoner på at brukere med ikke-vestlig bakgrunn har adgang til smalere tjenestetilbud og får dårligere kvalitet på kurs, praksisplasser og oppfølging enn andre. Listen under oppsummerer utfordringer ved bruk av arbeidspraksis, og anbefalinger fra litteraturen.

<sup>18</sup> Elgvin og Friberg (2014).

Tabell 6: Utfordringer og anbefalinger ved bruk arbeidspraksis

Utfordring	Anbefaling
<b>Begrenset og varierende oppfølging</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mentorordninger<sup>19</sup></li> <li>• Saksbehandler fysisk tilstede på praksisplassen minst en gang, og flere ved behov. Dette vil være avhengig av å:</li> <li>• Redusere antall brukere per saksbehandler.<sup>20</sup></li> </ul>
<b>Utforming av praksisplass i stor grad opp til arbeidsgiver</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utvikle opplæringsplan med tydelige mål for praksisen i samarbeid mellom deltaker, saksbehandler og arbeidsgiver</li> <li>• Saksbehandler fysisk tilstede på praksisplassen minst en gang, og flere ved behov</li> </ul>
<b>Dårlig matching av deltaker og arbeidsgiver</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sette inn mer ressurser i matchinginnsatsen. Vurdere å bruke spesialiserte saksbehandlere med særlig formidlingsekspertise og oversikt over arbeidsmarkedet</li> </ul>
<b>Økonomiske insentiver gir mulighet for krenkelse og maktmisbruk</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Viktig å være oppmerksom på dette</li> </ul>
<b>Arbeidsgivers motiver (gratis arbeidskraft?)<sup>21</sup></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utarbeide prinsipper for utvalg av arbeidsgivere</li> <li>• Arbeidsgivers mål med praksisplassen bør være rekruttering</li> <li>• Begrense hvor mange praksisdeltakere en arbeidsgiver kan ha uten å ansette noen</li> </ul>
<b>Umotiverte deltakere<sup>22</sup>, blant annet som følge av aktivitetskrav for dagpenger. Kan gi dårlig inntrykk overfor arbeidsgivere, påvirke andre deltakere negativt og fylle opp tiltak med begrenset plass.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vurdere andre løsninger enn arbeidspraksis for motiverte deltakere. Litteraturen gir ikke spesifikke anbefalinger.</li> </ul>

Ifølge Sandbæk og Djuve er et viktig grep for god bruk av ordningen å velge ut arbeidsgivere som ønsker å bruke praksisordningen til å rekruttere ny arbeidskraft. De anbefaler å utarbeide prinsipper for utvalg av arbeidsgivere, eventuelt også at det innføres begrensninger på hvor mange praksisplassdeltakere en gitt arbeidsgiver kan ta inn uten å ansette noen.

Siden flere studier viser at arbeidspraksis har best effekt for personer med ingen eller lav utdanning<sup>23</sup>, er en anbefaling å prioritere at denne gruppen får tilbud om praksisplass.

En evaluering av kvinner i introduksjonsprogrammet finner at praksisplass er relativt lite brukt for afghanske, somaliske og irakiske kvinner.<sup>24</sup> Dette er en gruppe hvor mange har svært lite utdanning, og man kan derfor tenke seg at dette vil være et meningsfullt tiltak for denne gruppen. Forfatterne finner imidlertid at den lave andelen på praksis til dels skyldes brukernes egne ønsker. Mange ønsker

<sup>19</sup> Se neste kapittel for beskrivelser.

<sup>20</sup> Sandbæk og Djuve (2012).

<sup>21</sup> Se for eksempel Djuve (2007) og Sandbæk og Djuve (2012).

<sup>22</sup> Se for eksempel Sandbæk og Djuve (2012).

<sup>23</sup> Se for eksempel Kvinge og Djuve (2006).

<sup>24</sup> Kavli, Djuve og Hagelund (2011).

opplæring heller enn praksis. Da er dilemmaet til hvilken grad man skal følge deltakernes ønsker eller tvinge gjennom det mest arbeidsrettede tiltaket.

### **Godt grep: Mentorordninger**

Flere studier viser til at det har blitt gjort gode erfaringer med mentorordninger. En rapport fra OECD anbefaler dette som et grep for å forbedre arbeidsmarkedsintegrasjonen av innvandrere i Norge (OECD, 2009). Mentorordninger legger vekt på den personlige kontakten, og ser integrasjon som en prosess hvor kontinuerlig oppfølging fra mentors side er vesentlig. Ifølge Wahlgren m.fl. (2010) er erfaringene med slike ordninger i de nordiske landene generelt positive, men svenske og norske evalueringer peker på at det er ressurskrevende i forhold til effekten.

Kommuner i Danmark som bruker mentorordninger erfarer at det bidrar til en tillitsfull relasjon mellom bruker og mentor som gjør det lettere og tryggere for brukeren å finne seg til rette på en dansk arbeidsplass. Erfaringene fra enkelte kommuner viser at det kan være en fordel å koble bruker med en mentor med samme etniske bakgrunn (Rambøll 2008).

#### **Brobyggerordningen, Danmark**

Brobyggerordningen trekkes frem som et vellykket mentorprosjekt av Wahlgren m.fl. (2010) Et av premissene var at mentorene, utover faglige og sosiale oppgaver, var pålagt å gi input til danskundervisningen og hjelpe til med å identifisere områder der det var behov for språklig kvalifisering. Ordningen bidro både til å holde innvandrere i arbeid og til å påvirke holdningene i bedriftene, som ble mer tilbøyelig til å rekruttere innvandrere.

Prosjektet har ikke blitt effektevaluert, men evalueringer av tiltaket viser at en stor andel av deltakerne i prosjektet kom i arbeid eller utdanning etterpå, primært ordinært, ufaglært arbeid i privat sektor (over 50 %) (Eriksen og Aagaard, 2004).

## **OPPLÆRINGSTILTAK GENERELT – VIRKER DE FOR INNVANDRERE?**

Den neste gruppen av tiltak som presenteres er opplæringstiltak. Opplæring skal bidra til at arbeidssøkere kvalifiserer seg til arbeid og hindre utstøting av personer som står i fare for å falle ut av arbeidslivet eller er i en usikker arbeidssituasjon og trenger kvalifisering. Tiltakene vi presenterer er svært ulike, men det de har til felles er at de har som primærformål å gi deltakerne kunnskaper og ferdigheter, som *i neste omgang* kan gi innpass på arbeidslivet. Derfor er ikke funnene vi presenterer om svake effekter av opplæringstiltak på sysselsettingsgrad så overraskende.

Arbeidsmarkedskurs er ofte korte, yrkesrettede kurs, og sammensetningen av kurs varierer ut ifra behov i arbeidsmarkedet. NAVs definisjon av opplæring inkluderer også opplæring innenfor det ordinære utdanningssystemet. Litteraturen skiller imidlertid vanligvis mellom kortere arbeidsmarkedskurs og ordinær utdanning. Vi konsentrerer oss derfor om kortere AMO-kurs her, og ser nærmere på ordinær utdanning senere i kapitlet.

### **Hva viser effektstudiene?**

Studier av opplæringstiltak gir ikke et entydig svar på effektene av å delta på slike tiltak. Tabellen under oppsummerer hva effektstudier viser virkningen av opplæringstiltak er for innvandrere.

Tabell 7: Effekten av opplæringstiltak for innvandrere

Tiltak	Utfall	Resultat	Land	Forfatter (år)
Opplæringstiltak/ AMO-kurs	Arbeid	0	Norge	Hamre og Bråthen (2006)
	Arbeid	0*		Kvinge og Djuve (2006)
	Arbeid	+		Hardøy og Zhang (2013)
	Selvforsørgelse	-	Danmark	Clausen m.fl. (2009)

\*Positiv effekt for personer fra Øst-Europa, kvinner fra Asia og menn fra Afrika.

Som det fremgår av tabell 7 er det langt fra entydig hvilke effekter opplæringstiltak har. En nyere studie viser svært positive effekter av kortere opplæringstiltak (inntil 10 måneder) for ikke-vestlige innvandrere (Hardøy og Zhang 2013). Effektene av opplæringstiltak er i denne studien til og med bedre enn effektene av lønnstilskudd. Ifølge forfatterne skyldes de positive effektene sannsynligvis at mange av kursene er språkkurs, men analysene gir ikke mulighet for svare på dette.

Andre studier fra Norge viser blandede resultater. Hamre og Bråthen (2006) finner ingen effekter av opplæringstiltak for innvandrere, mens Kvinge og Djuve (2006) finner at effekten varierer mellom grupper. I snitt var effekten null, men østeuropeere, asiatiske kvinner og afrikanske menn hadde positivt utbytte av å delta på opplæring. En studie fra Danmark viser negative effekter av opplæringstiltak, ved at varigheten av ledighet forlenges.<sup>25</sup> Det er et tegn på at opplæringstiltak har sterke innlåsnings effekter, det vil si at så lenge tiltaket varer er søkeaktiviteten til deltakerne lav. Den danske studien har imidlertid kort tidshorisont, og det er mulig at en evalueringsdesign med lengre tidshorisont ville vist sterkere programeffekter.

Det er mulig at Hardøy og Zhangs (2013) studie presenterer et mer reelt bilde av de faktiske effektene av opplæringstiltak enn de andre studiene, fordi deres analysemodell ikke bare kontrollerer for demografiske variabler (som blant annet Kvinge og Djuve sin analyse også gjør), men også for uobservert heterogenitet. Denne studien følger også deltakerne over en lengre periode enn i de andre studiene. Det er kanskje heller ikke så overraskende at opplæring har sterkere innlåsnings effekter enn lønnstilskudd og arbeidspraksis, siden deltakere på opplæringstiltak i mindre grad er eksponert for jobbmuligheter gjennom arbeidsplass og nettverk.

### Hva får opplæringstiltak til å virke?

En komparativ kartlegging og kunnskapsoppsummering i de nordiske landene identifiserer grep som fører til mer effektiv integrasjon av innvandrere på arbeidsmarkedet. Kunnskapsoppsummeringen er basert på studier av grep det er gjort gode erfaringer med, og ser ikke eksklusivt på effektstudier. De finner at arbeidsmarkedsintegrering av innvandrere oppnås mest effektivt dersom opplæringen kjennetegnes av følgende:<sup>26</sup>

- ❖ Systematisk samarbeid mellom relevante aktører: offentlig, privat, frivillige organisasjoner og innvandrerne selv både i planlegging og gjennomføring.
- ❖ Tett kobling mellom behovet for arbeidskraft og funksjonell tilrettelegging av undervisning.
- ❖ Klare mål for undervisningsforløpet rettet mot jobbmuligheter og ansettelse. Opplæring hvor deltakerne tilegner seg arbeidsrelevant kompetanse, har vist seg vellykkede.
- ❖ Kombinasjon av faglig og språklig læring/undervisning, ofte kombinert med veiledning og praksis gir gode resultater.

<sup>25</sup> Clausen m.fl. (2009).

<sup>26</sup> Wahlgren m.fl. (2010).

- ❖ Fleksibel tilrettelegging av undervisning etter deltakernes muligheter, både med tanke på nivå, organisering og tilgjengelighet er en suksessfaktor. Bruk av e-læring og IKT-støtte. Ta hensyn til innvandrernes ønsker, og utvikle kompetanse som matcher lokale arbeidsmuligheter (Eksempler: de norske prosjektene Portfolio og Migranorsk samt finske Vullnet<sup>27</sup>).
- ❖ Klart definert målgruppe og kartlegging av målgruppens behov og forutsetninger

### Hva er utfordringene, og hva anbefales? (AMO-KURS)

I litteraturen om arbeidsmarkeds kurs (AMO-kurs) pekes det på en del utfordringer og anbefalinger. Til tross for at AMO-kurs er et av de hyppigst anvendte arbeidsmarkedstiltakene i NAV, foreligger det lite forskning på slike kurs. Ifølge Grødem og Aspøy (2012) er kunnskapsgrunnlaget for hva som kjennetegner et godt AMO-kurs tynt. Mangelfull kunnskap om hva som fungerer, og hvilken type kurs som fungerer for hvem, gjør det nødvendigvis utfordrende å velge rett kurs for rett person.

Inkludert i litteraturutvalget vårt er tre norske kvalitative case-studier av AMO-kurs<sup>28</sup>, og en fellesnordisk rapport som ser på hvilken rolle voksen- og etterutdanning har for integrering av innvandrere<sup>29</sup>. Siden en stor andel av AMO-kursene gjennomføres i regi av voksen- og etterutdanningen er det flere relevante innsikter i denne rapporten.

I tabellen under oppsummerer vi utfordringene fra disse studiene, samt anbefalinger identifisert i litteraturen.

**Tabell 8: Utfordringer og anbefalinger for bruk av AMO-kurs for innvandrere**

Utfordring	Anbefaling
<b>Dårlig matching av deltaker og kurs som følge av:</b> - Mangelfull kunnskap om kursinnhold blant saksbehandlere pga. tidspress og høy turnover	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bedre opplæring av saksbehandlere i innhold og målgruppe for kurs</li> <li>• Bedre opplæring og kriterier for hvilke forhold som skal tillegges størst vekt ved valg av kurs</li> <li>• Skape arenaer for informasjonsflyt i NAV, særlig mellom tiltaksenhet og saksbehandlernivå</li> <li>• Vurdere andre løsninger for umotiverte deltakere og personer med store utfordringer</li> </ul>
<b>Mangelfull oppfølging fra saksbehandlere og fra kurstilbydere som følge av høyt antall brukere. Gjelder særlig etter avsluttet kurs.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tett oppfølging fra saksbehandler i starten for å hindre frafall</li> <li>• Tett oppfølging fra lærere for å sikre gjennomføring</li> <li>• Oppfølging fra saksbehandler etter endt kurs</li> </ul>
<b>Mangel på kurs rettet spesifikt mot minoritetsspråklige</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tilby kvalifisering som inkluderer norskopplæring</li> <li>• Tilby mer differensiert undervisning, tilpasset innvandrernes behov og forutsetninger</li> <li>• I større grad anvende IKT som del av undervisningen</li> </ul>

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Grødem og Aspøy (2013), Møller, Vardheim og Hvitsand (2013) og Sandbæk og Djuve (2012).

<sup>29</sup> Wahlgren m.fl. (2010).

**Hva viser effektstudiene?**

Effektstudier av ordinære språkkurs for innvandrere viser ikke entydig positive effekter på parametre for tilknytning til arbeidslivet. Tabellen under viser resultatene fra de tre effektstudiene vi har av denne typen opplæring.

**Tabell 9: Effekten av språkopplæring for innvandrere**

Tiltak	Utfall	Resultat	Land	Forfatter (år)
<b>Språkopplæring</b>	Arbeid	-	Sverige	Kennerberg og Åslund (2010)
	Arbeid etter 5 år	+		
	Arbeid etter 10 år	+		
	Selvforsørgelse	- *	Danmark	Clausen m. fl. (2009)
	Lønn	0	Norge	Hayfron (2001)
		-		
	Lønn etter 5 år	0	Sverige	Kennerberg og Åslund (2010)
Lønn etter 10 år	0			

\*Deltakere som forbedrer språkkunnskapene i løpet av opplæringen har imidlertid positiv effekt av språkopplæring.

I en dansk studie fant Clausen m.fl. (2009) at sjansen for å bli selvforsørget ble kraftig redusert mens innvandrere deltar i danskundervisning. Det er med andre ord sterke innlåsningseffekter av å delta på slike kurs. De fant også positive programeffekter, men disse var ikke sterke nok til å veie opp for innlåsningseffektene. Dette vil altså si at språkkurs har en negativ nettoeffekt på varigheten av ledighet. Studien evaluerer effektene kort tid etter avsluttet program, derfor er det mulig at programeffektene ville bli tydeligere og større på et senere måletidspunkt. Deltakere som forbedrer språkkunnskapene i løpet av kurstiden har høyere sjanse for jobb.

En svensk studie gir oss svar på hva effektene av å delta på språkopplæring er på sikt. Kennerberg og Åslund (2010) finner at deltakere på språkopplæring (Sfi) styrker sin stilling på arbeidsmarkedet over tid, sammenlignet med ikke-deltakere. Rett etter deltakelse har ikke-deltakere høyere sysselsettingsgrad og arbeidsinntekter, også når man kontrollerer for fødeland, alder, utdanning og kjønn. Over tid jevner dette seg ut, og etter 5 år har deltakere i Sfi noe større sannsynlighet for å være i arbeid. Etter 10 år har Sfi-deltakere 5 prosentpoeng større sannsynlighet for å være i arbeid. Den positive utviklingen er tydeligere for kvinnelige Sfi-deltakere, og for deltakere med lav utdanning. Den positive utviklingen er avgrenset til dem som fullfører opplæringen. Personer som ikke fullfører Sfi, har på lengre sikt en sysselsettingsgrad tilsvarende den for ikke-deltakere.

Den årlige arbeidsinntekten er på samme nivå blant Sfi-deltakere og ikke-deltakere på lengre sikt, noe som skyldes at ikke-deltakere som er i arbeid, ofte har høyere lønn eller jobber mer. Det kan tyde på at valget om å delta i Sfi kan påvirkes av muligheter i arbeidsmarkedet som analysen ikke kan kontrollere for. En norsk studie finner heller ikke at deltakelse i språkopplæring har en positiv effekt på lønn (Hayfron 2001). Forfatteren antar at språkkunnskaper er viktig for ansettelse, men at etter ansettelse har det ikke noen videre påvirkning på lønn.

Funnene fra den svenske studien understreker betydningen av å se på langsiktige effekter av tiltak for innvandrere. Resultatene på lønn og overgang til arbeid kort tid etter kursdeltakelse er negative eller null, mens vi ser at effektene blir mer positive over tid.

At studiene ikke viser enda mer positive resultater av ordinær språkopplæring betyr ikke at det ikke er viktig. Studier som kun ser på overgang til arbeid og ikke kjeder av tiltak risikerer å undervurdere

betydningen av tiltak som er ment for de tidligste fasene av kvalifiseringsløp. En rapport fra OECD (2009) stiller imidlertid spørsmål ved kvaliteten på norskopplæringen av innvandrere i Norge, og anbefaler å styrke insentivene for å tilby mer resultatorientert språkopplæring tilpasset innvandrernes ferdigheter og behov.

#### **Prestasjonsbaserte økonomiske insentiver, Sverige**

Et eksempel på et grep som har gitt gode resultater i språkopplæring av innvandrere er resultatbaserte bonuser. Et svensk pilotprosjekt hadde som hensikt å teste hvorvidt økonomiske insentiver i form av en prestasjonsbasert bonus forbedrer studentenes prestasjoner og trekker flere innvandrere til språkkursene (Åslund og Engdahl 2011).

Ordningen gjaldt noen utvalgte kurs i svenskopplæring (Sfi). Det ble stilt visse krav for å få utbetalt bonusen, for eksempel måtte deltakeren ha fullført kurset med karakteren godkjent eller bedre innen 12 måneder etter kursstart. Størrelsen på bonusen varierte med kurstype, men beløp seg fra 6 000 til 12 000 svenske kroner.

En effektstudie av forsøket viste at innføringen av prestasjonsbasert bonus hadde en klart positiv effekt på studentenes prestasjoner. Denne effekten fant man også på kurs som ikke kvalifiserte direkte til bonus, men i noe mindre grad enn for bonuskursene. Effekten sees imidlertid utelukkende i bykommunene i utvalget. I andre kommuner er det ingen effekt. Effekten er lik blant menn og kvinner, men relativt høyere for yngre deltakere. Bonusen ser også ut til å ha større effekt for personer uten høyere utdanning. Bonusen ser imidlertid ikke ut til å påvirke påmeldingen til språkkursene i særlig grad.

## **YRKESRETTET SPRÅKOPPLÆRING**

En måte å kombinere språk og fag på er gjennom yrkesrettet språkopplæring. Dette er en mindre utbredt tilnærming til utvikling av språkkunnskaper enn generelle språkkurs og språkpraksis, men identifisert som et effektivt tiltak, blant annet i et fellesnordisk forskningsprosjekt gjennomført på oppdrag av Nordisk Ministerråd (Wahlgren m.fl. 2010). Forskning fra USA tyder på at yrkesrettet språkopplæring har bedre effekter på jobbsannsynlighet og lønn enn tiltak som fokuserer enten på utdanning eller arbeid.<sup>30</sup>

Flere av studiene i litteraturutvalget anbefaler denne tilnærmingen til språklæring. Praktisk orientert norskundervisning rettet mot konkrete typer arbeid trekkes frem som en god løsning for blant annet somaliske, afghanske og irakiske kvinner med lave kvalifikasjoner (Djuve, Kali og Hagelund 2011).

Wahlgren m.fl. (2010) peker ut flere nordiske prosjekter som demonstrerer god praksis i slik yrkesrettet språkopplæring. Blant disse er Arbeidsnorsk fra Norge, HB Grandi-programmet fra Island og Yrkes-Sfi fra Sverige.

<sup>30</sup> Hamilton (2002), refert i Chow og Vu (2011).

## HB Grandi-programmet, Island og Yrkes-Sfi i Gävleborgs län, Sverige

HB Grandi-programmet er et språkkurs for ansatte i fiskeindustrien som gjennomføres i arbeidstiden. Undervisningsopplegget er utviklet basert på deltakernes klart definerte behov. Språktreningen omfattet kommunikasjon med lokalbefolkningen. Prosjektet gav målbare resultater i språktester, førte til mindre sykefravær og mer deltagelse i firmaets aktiviteter (Wahlgren m.fl. 2010).

Yrkes-Sfi er et samarbeid mellom 21 partnere om introduksjon og integrasjon av nyankomne innvandrere. Den enkelte innvandrer er i sentrum, og det utarbeides handlingsplan og individuell studieplan. Fokus er på parallell kvalifisering: Yrkesopplæring foregår parallelt med språkundervisning og utviklingen av et arbeidsrettet språk er i fokus. Yrkesområder velges ut etter behovet i arbeidsmarkedet. Det legges vekt på kontinuerlig oppfølging og tilbakemelding til deltakerne om fremdrift. Erfaringene viser at språklæringen har gått betydelig raskere i prosjektet

## SPRÅKPRAKSIS

Språkpraksis er utplassering på en arbeidsplass der hovedhensikten er å lære språk gjennom å gjennomføre vanlige arbeidsoppgaver. IMDi skriver på sine nettsider at for å klare seg i arbeidsliv og samfunnsliv, er det viktig at deltakeren klarer å forholde seg til en vanlig samtale mellom kolleger, som for eksempel i pausen på en arbeidsplass. I motsetning til i den ordinære opplærings situasjonen i et klasserom, må praktikanten på en arbeidsplass forholde seg til normalt samtale tempo med kolleger, kunder, brukere etc. Dette gir deltakeren anledning til å øve seg på å lytte, snakke og riktig uttale. På enkelte arbeidsplasser får de i tillegg anledning til en autentisk øving i å skrive og lese.<sup>31</sup>

I litteraturen henvises det til at arbeidsplassen er en effektiv opplæringsarena for både språk og fag. Litteraturutvalget vårt inkluderer imidlertid ingen effektstudier av språkpraksis, men en undersøkelse fant at deltakerne opplevde at kvalifisering gjennom arbeidsplassen ga bedre utbytte en klasseromsundervisning alene. Språkpraksis ga høyere motivasjon i den ordinære språkopplæringen fordi deltakerne merket at kunnskapen de tilegnet seg på praksisplassen gjorde at de mestret utfordringene på arbeidsplassen bedre.<sup>32</sup> De opplevde også at opplæringen av norsk gikk raskere når de praktiserte språket på en arbeidsplass.

Selv om det har blitt gjort gode erfaringer med bruk av språkpraksis, er dette et tiltak som benyttes i begrenset grad. I en studie av kvinner i introduksjonsordningen ga programrådgiverne uttrykk for at slik praksis ville være et særlig godt tiltak for kvinner med lave kvalifikasjoner. Imidlertid var dette tiltaket generelt lite brukt, og særlig for denne gruppen. De opplevde også at brukervedvirkning var utfordrende i diskusjonene om språkpraksis, for deltakerne foretrakk språkkurs heller enn å bli plassert i språkpraksis.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> «Arbeids- og språkpraksis». Informasjon på IMDis nettsider:

<http://www.imdi.no/Introduksjonsordningen/introduksjonsprogram/Arbeids-og-sprakpraksis/> (Lastet ned 06.05.2015)

<sup>32</sup> Folkenborg og Hansen (2003), refert i Møller m.fl. (2013).

<sup>33</sup> Her kommer igjen dilemmaet om brukervedvirkning frem. Hvordan kan saksbehandlere/programrådgivere i NAV best navigere mellom det de mener vil være det mest hensiktsmessige tiltaket og brukernes ønsker? Flere rapporter typer på at mange saksbehandlere i NAV forstår brukervedvirkning som at brukernes forslag tillegges mer vekt enn egnethet og forhold i arbeidsmarkedet (se for eksempel Sandbæk og Djuve 2012).



Analyser av kvalifiseringstiltak for innvandrere beskriver gjennomgående effektene som "beskjedne" eller "moderate". Flere evalueringer peker på at manglende eller begrenset effekt av tiltakene kan forklares med at de er utilstrekkelige til å fylle avstanden mellom deltakernes kvalifikasjoner og de kvalifikasjonene som etterspørres i arbeidsmarkedet.<sup>34</sup> OECD (2009) identifiserer opplæring av innvandrere med lave kvalifikasjoner som et prioriteringsområde for arbeidet med integrering av innvandrere på arbeidsmarkedet i Norge. Mange innvandrere som kommer til Norge har få formelle kvalifikasjoner, og begrenset relevant realkompetanse. Tiltakene som tilbys innvandrere vil ofte ikke være nok til å tette gapet mellom en del innvandreres kvalifikasjoner og arbeidsmarkedets behov. Flere evalueringer peker på behovet for mer langsiktig kvalifisering.<sup>35</sup> Blant annet viser en evaluering av Ny sjanse-programmet at mange deltakere ikke lykkes med å komme i jobb, men fremdeles er arbeidssøkere etter kortere kvalifiseringsløp.

Djuve og Tronstad (2011) peker på langsiktige yrkesrettede kurs som et av de mest hensiktsmessige tiltakene for NAVs brukere med innvandrerbakgrunn. De finner imidlertid at dette tiltaket brukes lite, noe som kan ha og gjøre med ambivalens i NAV om slike kurs hører hjemme i NAV eller i utdanningssystemet. Disse funnene støttes av en kvalitativ studie av somaliske innvandreres møte med NAV (Elgvin og Friberg, 2014). I intervju med saksbehandlere i NAV legger flere vekt på at skillet mellom grunnopplæring på den ene siden, og såkalt arbeidsrettede tiltak på den andre, hvorav NAV kun skal tilby sistnevnte, fungerer dårlig for en brukergruppe som i stor grad mangler grunnleggende opplæring. Djuve og Tronstad (2011) understreker at det her ligger en fundamental byråkratisk utfordring; ordinær utdanning er ikke NAVs ansvarsområde. De peker ut tettere samarbeid mellom utdanningsbyråkratiet og NAV som et helt nødvendig grep.

Evalueringer av introduksjonsordningen i Norge har avdekket store utfordringer knyttet til deltakernes tilgang til både grunnskole og videregående opplæring, både allmennfaglig og yrkesfaglig. Kavli, Hagelund og Bråthen (2007) finner at rettighetssituasjonen ofte er uklar, at praksis varierer fra kommune til kommune<sup>36</sup>, at det fylkeskommunale tilbudet er begrenset og at deltakerne ikke får god nok veiledning om utdanning. Djuve, Haakestad og Sterri (2014) viser at det er betydelige kommunale forskjeller i bruken av grunnskoleopplæring i introduksjonsprogrammet, til tross for at voksne uten grunnskoleopplæring har rett til dette etter Opplæringsloven.

Evalueringene viser at mange deltakere derfor, når de kommer ut av introduksjonsprogrammet, mangler kvalifikasjoner som regnes som helt grunnleggende i det norske arbeidslivet.<sup>37</sup> For eksempel finner en evaluering av kvinner i introduksjonsprogrammet (Djuve, Kavli og Hagelund 2011) at en betydelig andel somaliske, afghanske og irakiske kvinner mangler grunnskoleopplæring, men svært få har tatt grunnskolefag i løpet av programmet eller har fått tilstrekkelig opplæring til at de regnes som ferdig med grunnskole. Forfatterne er helt tydelige i sin anbefaling om at grunnskoleopplæring i større grad bør tilbys som del av introduksjonsprogrammet.

### **Godt grep: Studie- og yrkesveiledning**

En studie av introduksjonsprogrammet i Sverige undersøkte effektene av å bruke yrkes- og studieveiledere (Svantesson og Aranki, 2006). Studien viser at tilgang på studie-/yrkesveileder øker sannsynligheten for overgang til utdanning. Samarbeid med studie- og yrkesveiledere ser imidlertid

<sup>34</sup> Se for eksempel Djuve (2008) og Djuve og Tronstad (2011).

<sup>35</sup> Se for eksempel Hansen og Ohls (2011).

<sup>36</sup> I følge Djuve, Kavli og Hagelund (2011) tilbyr mange kommuner ikke grunnskoleopplæring som del av intro i det hele tatt.

<sup>37</sup> Djuve, Kavli og Hagelund (2011), Kavli, Hagelund og Bråthen (2007).

ut til å påvirke sannsynligheten for arbeid negativt. En mulig forklaring kan være at deltakerne blir veiledet i andre retninger enn mot arbeidsmarkedet, f.eks. mot utdanning.

## Kapittel 4: Organisering og gode grep

Mens forrige kapittel handlet om kvalifiseringstiltak, handler dette kapittelet om effekter og resultater av måter å organisere og tilrettelegge kvalifiseringstiltakene på - *gode grep*. Grepene som presenteres er oppfølging, brukermedvirkning og tiltakskjeding. Litteraturen svarer i liten grad på hva som kan være gode grep i oppstartsfasen. Det varierer hvilken type kunnskap litteraturen gir om de ulike grepene, men vi presenterer det vi har funnet av effekter, andre resultater og erfaringer, og eventuelt utfordringer og anbefalinger dersom det er hva litteraturen har handlet om.

Litteraturen viser stort sett positive effekter av tett, individuell oppfølging av innvandrere i kvalifiseringsløp. Selv om det ikke er helt entydig hva tett oppfølging innebærer, eller hva som menes med «tett», knyttes de positive effektene til at det gis intensivert oppfølging og rådgivning fra saksbehandlere som følger opp færre brukere enn vanlig.

Flere svenske studier om bruk av private arbeidsformidlere tyder på at økonomiske insentiver knyttet til om brukeren går over i arbeid, har positiv effekt. Ordningene har ulike innretninger og selv om de viser positiv effekt skyldes det derfor ikke nødvendigvis de samme faktorene. Flere studier kritiserer ordningene for å gi arbeidsformidlerne et for bredt mandat, slik at det ikke nødvendigvis er den arbeidsrettede oppfølgingen som vektlegges. Det interessante er at mens slike ordninger hadde effekt dersom brukeren er innvandrer, hadde de ingen effekt dersom brukeren var svensk. En årsak kan være at innvandrere, som kan ha et svært begrenset nettverk på arbeidsmarkedet, knytter kontakter og bygger nettverk ved hjelp av arbeidsformidlerne. En av ordningene, der det å jobbe med brukerens selvtilit gjennom samtaler og bistand til søknads- og CV-skriving ble vektlagt mer enn forsøk på å matche bruker og arbeidsgiver, viste at effekten kun gjaldt når brukerne var innvandrerkvinner. I dette tilfellet kan det tenkes at tilbudet traff noen grupper innvandrerkvinner bedre enn mannlige innvandrere.

Litteraturen om brukermedvirkning måler ikke effekter eller resultater, men drøfter snarere løsninger på utfordringer med å legge til rette for god brukermedvirkning blant innvandrere i kvalifisering. Det anbefales blant annet å styrke opplæring av medarbeidere, å utarbeide tydeligere kriterier for hvordan brukerens ønsker skal vektlegges i valg av tiltak, og mer relasjonelt arbeid med umotiverte brukere for å styrke motivasjonen.

Funn om effekter av tiltakskjeding er til dels motstridende. Noen studier finner positive effekter mens andre ikke finner noen effekt. En studie som konkluderer med positive effekter finner at den mest fordelaktige kjeden består av opplæring eller arbeidspraksis etterfulgt av lønnstilskudd. Men også opplæring etterfulgt av arbeidspraksis har positive effekter ved å redusere varighet av arbeidsledighet, i følge samme studie. Samtidig kan tiltakskjeding som består av opplæring og praksis i skjermete omgivelser før ordinært arbeid føre til langvarige tiltak og fare for innlåsning i tiltaksapparatet. En rekke kvalitative studier finner at en omvendt tiltakskjede, *place-train* modellen, er et godt utgangspunkt for opplæring av innvandrere.

## OPPFØLGING

”Tett individuell oppfølging” går igjen som løsning i mange rapporter om gode arbeidsmetoder i tiltak. Hva som menes med «tett», og hva som menes med «oppfølging», er imidlertid ikke entydig. Oppfølging består gjerne av en kombinasjon av ulike handlinger fra saksbehandlers side.

Ifølge Sandbæk og Djuve (2012) vil god oppfølging i forbindelse med praksisplass innebære fysisk tilstedeværelse på praksisplassen minst en gang, og flere ved behov. Forfatterne mener ta dette er helt avgjørende for at deltakeren skal få opplæringen som er avtalt og for å avdekke og løse eventuelle konflikter og problemer som måtte ha oppstått. Dersom saksbehandler skal kunne følge opp sine brukere på denne måten vil man imidlertid være helt avhengig av å redusere antall brukere per saksbehandler.

Studier av oppfølging generelt i NAV viser at andelen som rutinemessig følger opp sine brukere synker med økende andel brukere med minoritetsbakgrunn og antall brukere generelt (Djuve og Tronstad, 2011). Antall brukere per saksbehandler er særlig stor i Oslo og Østlandet ellers, der andelen innvandrere er høyest. De NAV-ansatte mener at det er et stort forbedringspotensial når det gjelder oppfølgingsarbeid i etaten, men opplever at arbeidsmengde begrenser mulighetene til å bistå ikke-vestlige innvandrere på en bedre måte.

### Hva viser effektstudiene?

Vi har funnet to effektstudier som undersøker intensivert oppfølging. Tabellen under oppsummerer effektene av to prosjekter, som blant annet innebar intensivert oppfølging og veiledning, herunder færre brukere per saksbehandler. Som det fremgår av redegjørelsen av de to prosjektene, er grepene som tas ulike.

**Tabell 10: Effekter av intensivert oppfølging og veiledning, sterk reduksjon i antall brukere per saksbehandler**

Grep	Utfall	Resultat	Land	Forfatter
<b>Intensivert oppfølging og veiledning; færre brukere per saksbehandler</b>	Arbeid	0	Sverige	Åslund og Johansson (2011)
		+		Joona og Nekby (2012)
	Utdanning	+		Joona og Nekby (2012)
	Arbeidspraksis	+		Åslund og Johansson (2011)

En svensk studie finner positive sysselsettingseffekter av intensivert oppfølging, og redusert antall brukere per saksbehandler (Joona og Nekby, 2012). Studien undersøker effektene av et pilotprosjekt innenfor det svenske introduksjonsprogrammet, som innebar intensivert veiledning og oppfølging fra spesialopplærte rådgivere med sterkt redusert antall brukere. Deltakerne ble tilfeldig plassert i ordinært introduksjonsprogram og i pilotprosjektet. Rådgiverne som deltok i prøveprosjektet var rekruttert og opplært til å arbeide utelukkende med målgruppen. De fikk ansvar for oppfølging av i snitt 35-40 personer per måned, mot normalt 200-250. Deltakerne i pilotprosjektet ble ellers tilbudt de samme arbeidsmarkedstiltakene som var tilgjengelig for alle nyankomne innvandrere.

Studien finner en signifikant effekt av tiltaket på overgangen til arbeid. Deltakerne i prøveprosjektet har større sannsynlighet for å være i arbeid ett år etter oppstart, sammenlignet med kontrollgruppen. Effekten sees også på lengre sikt: etter 22-30 måneder har deltakerne i prøveprosjektet fremdeles høyere sannsynlighet for å være i arbeid. Deltakerne har også større sannsynlighet for å være i ordinær utdanning ett år etter. Analysen viser imidlertid at tiltaket bare har effekt for mannlige deltakere. Dette kan skyldes at mannlige deltakere har signifikant flere møter

med sine rådgivere enn de kvinnelige deltakerne. Studien peker også på at bedre tilgang til yrkesrettet opplæring tidligere i introduksjonsprogrammet, kan være en årsak til at sannsynligheten for å være i arbeid øker utover i observasjonsperioden.

Forfatterne gjennomførte også en kost-nytte-analyse av pilotprosjektet. Her fant de at en justering av introduksjonsprogrammet, som slik intensivering av oppfølging og veiledning innebærer, gir en samfunnsmessig nettogevinst.

En annen studie av intensivert oppfølging og kraftig reduksjon i antall brukere per saksbehandler viser også positive resultater, men på en mer indirekte måte. Åslund og Johansson (2011) undersøker effekter av det svenske tiltaket Arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare («Special Introduction» - SIN). Deltaker blir tildelt en spesialutdannet SIN-rådgiver, som har ansvar for mellom 15 og 30 brukere (ca. 1/10 av det normale for andre arbeidsmarkedstiltak i Sverige). Det er imidlertid strengere krav til målgruppe enn i andre tiltak for innvandrere: Innvandrere og flyktninger over 20 år som er i stand til å jobbe, men samtidig er i risikozonen for å bli langvarig arbeidsledig. Det forutsettes at deltakerne har deltatt i andre arbeidsmarkedstiltak tidligere, som bistand til jobbsøking eller andre program inkludert introduksjonsprogrammet, og at deltakeren trenger mer enn ordinær bistand for å komme i jobb.

Det sentrale i tiltaket er forsterket bistand til matching av arbeidsplass og deltaker, og forsterket oppfølging av både deltaker og arbeidsgiver i og etter utplassering. Tiltaket bygger på såkalt "supported employment", ofte kalt "place – train" (se også senere i kapittelet).

Programmet er delt i seks steg:

- 1) Analyse av jobbsøker: intervju og kartlegging av jobbsøkers kvalifikasjoner, potensiale og ønsker. Evt. henvisning til arbeidskontoret for godkjenning av CV og attester.
- 2) Jobbsøk. Potensielle arbeidsgivere informeres om at hensikten er ansettelse, selv om deltakeren kan starte med en praksisstilling. Muligheten for fremtidig ansettelse må imidlertid være tilstede.
- 3) Jobbanalyse. Vurdering av hvorvidt oppgaver og arbeidsmiljø passer den enkelte jobbsøker.
- 4) Introduksjon til arbeidsplassen. Skjer i tett samarbeid mellom deltaker, rådgiver, arbeidsgiver, kolleger og fagforeningsrepresentanter. Rådgiver er til stede på arbeidsplassen, hjelper deltaker i gang med arbeidsoppgaver, språklige utfordringer og sørger for at vedkommende blir en del av arbeidsmiljøet.
- 5) Oppfølging. Etter avsluttet SIN følger rådgiver opp overfor arbeidsgiver med mål om ansettelse.
- 6) Ansettelse

Effektstudien av tiltaket finner en signifikant positiv effekt på overgangen fra arbeidsledighet til arbeidspraksis etter gjennomført SIN-tiltak, og at de som kommer på slike arbeidspraksistiltak har høyere sjanse for å gå over i arbeid. Det er altså en indirekte effekt. Forfatterne finner imidlertid ikke grunnlag for å hevde at tiltaket har direkte effekt på overgangen fra arbeidsledighet til arbeid. De konkluderer likevel med at økt overgang til arbeidspraksis øker sannsynlighet for overgang til arbeid, og at deltakerne dermed får en bedre tilknytning til arbeidsmarkedet enn uten SIN.

Begge disse svenske studiene finner positive effekter av intensivert oppfølging og rådgivning fra saksbehandlere som har sterkt redusert antall brukere. Mens den første studien finner positive direkte effekter på både sysselsetting og overgang til utdanning, finner imidlertid den andre studien kun positiv effekt på overgang til tiltaket arbeidspraksis.

## ØKONOMISKE INSENTIVER TIL PRIVATE ARBEIDSFORMIDLERE

Tre svenske studier undersøker ordninger for bruk av private aktører til arbeidsformidling, der deler av innsatsen må kunne betegnes som oppfølging. Alle de tre ordningene anvender også en eller annen form for økonomiske insentiver overfor arbeidsformidlerne. To av disse studiene er effektstudier, og de viser at denne typen grep har liten effekt på svenskfødte, men god effekt på innvandrere på overgang til arbeid.

### Hva viser studiene?

Til tross for at innretningen på de to ordningene er ganske ulik, ser det ut til at bruk av økonomiske insentiver overfor private arbeidsformidlere har gode effekter for innvandrere. Begge studiene fant at svenskfødte hadde lite utbytte av denne typen ordning. De to ordningene er beskrevet nærmere under.

**Tabell 11: Effekter av økonomiske insentiver til private arbeidsformidlere**

Grep	Utfall	Resultat	Land	Forfatter
<b>Privat arbeidsformidling, delvis resultatlønn</b>	Arbeid	+	Sverige	Benmarker m.fl. (2009)
	Kompetanse-tilpasset arbeid	+		
	Lønn	+		
<b>Eksterne Jobbcoacher, delvis resultatlønn</b>	Arbeid	+		Liljeberg m.fl. (2012)

### **Offentlig vs. privat arbeidsformidling med økonomiske insentiver**

Bennmarker m.fl. (2009) beskriver et pilotprosjekt fra tre fylker i Sverige i perioden 2007-2008 hvor arbeidsledige ble gitt valget mellom den offentlige arbeidsformidlingen eller privat arbeidsformidling. Det ble benyttet sterke økonomiske insentiver overfor de private tilbyderne, som i tillegg til et grunnbeløp (etter antall arbeidssøkere), fikk et såkalt jobbtilllegg når den arbeidsledige fikk varig jobb, og et sluttilllegg når den ledige hadde beholdt arbeidet i tre måneder. De private fikk ikke tilgang til Arbeidsformidlingens (AF) ordinære programtilbud, som f.eks. arbeidsmarkedsutdanning eller lønnstilskudd (med noen unntak for funksjonshemmede). De private fikk heller ikke tilgang til rene praksisplasser av forsikringsmessige hensyn.

Studien viser forskjeller i arbeidsmetoder mellom private og offentlige formidlere. Arbeidsledige som benyttet private aktører hadde tettere kontakt med jobbformidleren og var mer fornøyd enn arbeidssøkende på den offentlige arbeidsformidlingen. De deltok oftere i jobbsøkeraktiviteter og gikk på jobbmesser eller tilsvarende, men hadde sjeldnere arbeidspraksis hos ulike arbeidsgivere. Særlig innvandrere som gikk til private formidlere gikk oftere på jobbsøkerkurs. Studien viser også signifikant forskjell i søkeaktivitet: Arbeidssøkende hos private aktører søker i snitt betydelig flere stillinger enn i det offentlige, noe som førte til flere intervjuer.

Private aktører brukte i snitt 1,6 time per uke på hver bruker mot 20 minutter hos det offentlige. Det kan antyde høyere personaltetthet eller nedprioritering av andre oppgaver hos de private. Som en følge av dette fikk arbeidssøkere hos private aktører mer informasjon om ledige stillinger og mer hjelp til å forbedre jobbsøkingen.

Studien tyder på at tiltaket har positive sysselsettings- eller inntektseffekter for innvandrere, men ikke for arbeidssøkende generelt. Studien konkluderer både med at de private formidlerne raskere finner arbeid til innvandrere, og at de lykkes bedre med å finne arbeid som er bedre tilpasset deres kompetanse. Innvandrere som benyttet private formidlere hadde også høyere inntekt enn innvandrere som søkte gjennom den offentlige arbeidsformidlingen i løpet av de 12 måneder etter forsøket startet.

### **Bruk av jobbcoach**

I 2008 ble det som en følge av finanskrisen innført en ordning med jobbcoach ved arbeidsformidlingen i Sverige. Det skulle forsterke de ordinære formidlingsoppgavene. Ordningen var rettet mot arbeidsledige generelt, og ikke bare innvandrere. En studie av ordningen viser imidlertid at ordningen hadde positive effekter for innvandrere, men små effekter for coach-deltakerne generelt. Et interessant funn er at ordningen ser ut til å ha hatt en mer positiv effekt for kvinnelige innvandrere, mens studien ikke finner noen effekt for mannlige innvandrere (Liljeberg, Martinson og Thelander, 2012).

Både interne og eksterne coacher ble benyttet til ordningen. De interne coachene fikk to ukers kursing. Mange av dem som ble ansatt var selv arbeidsledige, og det var ingen krav til relevant erfaring. Etter hvert ble coach-rollen mindre rendyrket, da coach-oppgavene ble overført til fast ansatte arbeidsformidlere som også hadde ansvar for andre oppgaver. De eksterne coachene ble delvis betalt etter resultat; et fast beløp per arbeidssøker, og et tillegg dersom vedkommende begynte i arbeid i løpet av eller innen to uker etter coachingen var avsluttet.

Coachene skulle gi støtte til CV- og søknadsskriving, intervjuforberedelse, ha coachende samtaler individuelt eller i grupper, og hjelpe til å finne nye veier i arbeidssøkingen. I tillegg skulle de drive matching, bl.a. ved å oppsøke arbeidsgivere for å finne ledige stillinger og organisere rekrutteringstreff.

Studien viser imidlertid at coachingen først og fremst bestod i å styrke deltakernes selvtillit gjennom individuelle samtaler hvor det arbeides konkret med å skrive søknader, cv og sette opp mål for arbeidssøkingen.

Hva kan være årsaken til at denne typen ordning har en god effekt på innvandrere, men ikke svenskfødte? Benmarker m.fl. (2009) trekker frem en plausibel forklaring. I ordningen de undersøkte ble de private aktørene delvis valgt ut på basis av arbeidslivskontakter og nettverk. Innvandrere har ofte et svakere nettverk i arbeidsmarkedet, og formidlere med gode nettverk vil lettere kunne formidle kontakt med arbeidsgivere enn den offentlige arbeidsformidlingen. Forfatterne tror funnene er overførbare til andre tjenester som benytter private aktører, der utvalget av aktører, betalingsmodell og målgruppe ligner.

Samtidig er det interessant at kvinnelige innvandrere hadde en positiv effekt av jobb coaching, mens det ikke ble funnet noen effekt for mannlige innvandrere. En mulig forklaring kan være at coachingen, som i dette tilfellet besto av å styrke deltakernes selvtillit gjennom individuelle samtaler hvor man jobbet konkret med å skrive søknad, cv og sette opp mål for søkingen, har vært særlig hensiktsmessig for noen grupper av kvinnelige innvandrere med liten arbeidsmarkedserfaring. En slik konklusjon samsvarer med anekdotiske erfaringer fra feltarbeid med introduksjonsordningen.

En tredje ordning av denne typen, Etableringslos (beskrevet nedenfor) er ikke en effektstudie, men statistiske sammenligninger av deltakere og ikke-deltakere finner ikke at ordningen har sysselsettingseffekter. Både i denne studien og i studien om jobb coach konkluderer forfatterne med at losenes/coachenes mandat er for bredt, og at det ikke har vært lagt tilstrekkelig vekt på matching og å etablere kontakt med arbeidsgivere. De viser også til at andre studier av intensivert formidlingsinnsats som har hatt positive resultater har hatt større innslag av matching.



### **Etableringslos**

En tredje studie, som ikke er en effektstudie, handler om tiltaket *Etableringslosen*. Det er en valgfri ordning som skal gi nyankomne flyktninger profesjonell støtte til å etablere seg i arbeids- og samfunnslivet (Riksrevisionen, 2014). Etableringslosen er en privat aktør som Arbeidsformidlingen leier inn, og brukerne skal selv kunne velge etableringslos ut fra egne vurderinger. Etableringslosen står fritt til å utforme sin virksomhet utfra målet om at den nyankomne raskest mulig skal bli selvforsørget. Arbeidsformidlingen betaler etableringslosen et månedlig honorar samt et resultatbasert honorar hvis brukeren får arbeid eller starter et høyere utdanningsløp. Det resultatbaserte honoraret skal gi etableringslosene et insentiv til å få brukerne inn på arbeidsmarkedet.

Losen skal være den nyankomnes hovedkontakt, og tjenesten skal være en arbeidsforberedende innsats. Losen skal bidra med bl.a. nettverk, erfaring, språkkunnskaper og kunnskap om svensk samfunn og arbeidsliv. Losenes nettverk skal gi bredere kontakter og bedre jobbsøkingmuligheter enn hva de ville fått gjennom Arbeidsformidlingen. Losen skal bidra med råd og støtte til studie- og yrkesvalg, matching, coaching, jobbsøkeraktiviteter, etablere arbeidsgiverkontakter og finne praksisplasser. I tillegg skal losen gi nødvendig sosial støtte ut fra den enkeltes livssituasjon, f.eks. når det gjelder familiesituasjon, helsehjelp, bosituasjon etc. Losen skal også sammen med den nyankomne videreutvikle etableringsplanen som Arbeidsformidlingen har opprettet og planlegge aktiviteter som den nyankomne må gjennomføre for å øke muligheten for jobb.

Losen skal møte den arbeidssøkende minst tre timer månedlig, hvorav minst to timer skal være individuelle møter.

Studien måler ikke sysselsettingseffektene av tjenesten, men statistikk fra Arbeidsformidlingen viser at personer som har hatt los, ikke når arbeid eller utdanning i høyere grad enn personer som ikke har hatt los. At tjenesten tilbys parallelt med andre tiltak, som opplæring i språk og samfunnskunnskap, gjør det vanskelig å isolere effektene av tjenesten med etableringslos.

Studien viser at ordningen med fritt valg er vanskelig å gjennomføre for målgruppen. Nyankomne innvandrere har begrensede forutsetninger for å skaffe kunnskap om ulike alternativer for å kunne gjøre velinformerte valg. Valgfriheten bidrar heller ikke til å styrke kvaliteten ved tjenesten gjennom å konkurrere på kvalitet, blant annet fordi mange deltakere i valg av los ble lokket med gaver og fordeler. Oppfølgingen og kontrollen med leverandørene fungerte heller ikke tilfredsstillende.

Studien konkluderer med at svakheter i gjennomføring og forutsetninger gjør ordningen med etableringslos til et lite effektivt tiltak for å fremskynde de nyankomnes etablering på arbeidsmarkedet. Forfatterne anbefaler å avgrense tjenesten til først og fremst å være et arbeidsforberedende tiltak, hvilket kan innebære at målgruppen avgrenses. Videre anbefaler de å styrke brukernes forutsetninger for å gjøre velinformerte valg av los (f.eks. gjennom mer informasjon på morsmålet, veiledning og et poengsystem) og styrke kvalitetssikringen gjennom økt kontroll og oppfølging.

Oppdragsgiver er interessert i kunnskap om brukermedvirkning i forbindelse med innvandrere og kvalifisering. Litteraturutvalget vårt omfatter ingen effektstudier av brukermedvirkning. Flere av studiene undersøker imidlertid hvordan brukermedvirkning praktiseres og fungerer i forbindelse med kvalifisering for innvandrere, og gir noen pekepinner for videre arbeid. I denne sammenheng betyr brukermedvirkning at deltakerne skal være med på å ta beslutninger om hvilke tiltak som er mest hensiktsmessige for å kvalifisere seg på arbeidsmarkedet.

### Hva er utfordringene og hva anbefales?

#### Individuell plan

Individuell plan vektlegges ofte som et sentralt virkemiddel for å sikre individuell oppfølging og brukermedvirkning. Flere studier finner imidlertid at slike planer brukes i begrenset grad, særlig overfor ikke-vestlige innvandrere.<sup>38</sup> En studie av brukermedvirkning i Ny sjanse fant at slike planer i beste fall ikke ble brukt, og i verste fall virket mot sin hensikt fordi den ikke gjenspeiler deltakers ønsker og behov (Hansen og Ohls, 2011). I slike situasjoner vil ikke deltakerne føle noe eierskap til planen. Spørsmålet er da om individuell plan er et egnet verktøy.

Mange saksbehandlere opplever at arbeidet med individuell plan er utfordrende, og at de ikke ser muligheter for å gå inn i deltakers definisjon av situasjonen. I slike tilfeller blir saksbehandlers situasjonsdefinisjon rådende.

Ifølge Hansen og Ohls (2011) ligger det et stort potensiale i samspillet mellom bruker og saksbehandler. De finner at det er avgjørende at deltakerne i Ny sjanse er motiverte for å utnytte programmet full ut. De finner også at motivasjonen ser ut til å bygge på samspillet mellom deltaker og saksbehandler, og konkluderer med at dersom prosjektmedarbeider har evne til å få frem deltakerens indre motivasjon (gjennom å lytte empatisk og uttrykke tro på deltaker) kan programmet lede til nye muligheter for deltakeren.

Ifølge Hansen og Ohls (2011) henger altså motivasjon, reell brukermedvirkning og resultater av kvalifisering tett sammen. Forfatterne fant at deltakernes medvirkning i stor grad var avhengig av saksbehandlernes innstilling til og mulighet til å ta utgangspunkt i deltakers definisjon av situasjonen, og hva han/hun gjør for å få frem indre motivasjon. Skal man ta denne sammenhengen alvorlig vil det derfor være avgjørende å sørge for at saksbehandlere har tilstrekkelig kompetanse i denne typen motivasjonsarbeid og tilstrekkelig tid med hver bruker.

#### Interaksjonen mellom saksbehandler og bruker

Djuve og Kavli (2014) har gjort en omfattende studie av brukermedvirkning og kvalifisering av innvandrere. Forfatterne identifiserer utfordringer i interaksjonen mellom brukere og saksbehandlere i to krevende situasjoner; situasjoner hvor bruker i liten grad gir uttrykk for hva de ønsker, og situasjoner hvor brukere gir uttrykk for ønsker som ikke er kompatible med målet/rammene for tiltaket/programmet. Andre evalueringer bekrefter at dette er utbredte problemstillinger knyttet til brukermedvirkning.<sup>39</sup>

Forfatterne finner at omsorgsorienterte saksbehandlere er motvillige til å overstyre valg gjort av selvstendige brukere, og i møte med passive brukere velger de ofte å utsette avgjørelser til brukeren uttrykker sterkere meninger om uttrykte ønsker. Regelorienterte saksbehandlere bestemmer

<sup>38</sup> Se for eksempel Djuve og Tronstad (2011), Hansen og Ohls (2011).

<sup>39</sup> Se for eksempel Djuve, Kavli og Hagelund (2011), Hansen og Ohls (2011), Djuve og Tronstad (2011).

derimot ofte mål og midler for passive deltakere. I møte med selvstendige brukere som uttrykker et ønske/valg som ikke er kompatibelt med programmets mål eller midler avviser de ofte deltakernes valg.

Fokuset på samhandlingen mellom disse typene brukere og saksbehandlere kaster lys over viktige utfordringer ved brukermedvirkning. For det første er det i svært stor grad opp til saksbehandlers skjønn å avgjøre når man skal følge og når man skal avvise en brukers ønsker. En undersøkelse fant at saksbehandlere i NAV rangerer brukernes ønsker høyest når det gjelder å avgjøre hvilket tiltak man skal sende deltakerne på.<sup>40</sup> Spørsmålet er i hvilken grad dette er hensiktsmessig i situasjoner hvor saksbehandler følger brukers ønsker heller enn den tilnærmingen saksbehandler selv mener ville være best egnet for brukere. Samtidig kan heller ikke overstyring av brukers ønsker regnes som god praksis. En nærliggende anbefaling er mer opplæring av saksbehandlere og kriterier for hvilke forhold som skal tillegges størst vekt ved valg av kvalifiseringstiltak for innvandrere.<sup>41</sup>

Passive brukere fremheves som en stor utfordring. En rekke studier har pekt på at mange innvandrere ikke gir uttrykk for hva de ønsker i møte med NAV.<sup>42</sup> Dersom man skal sikre reell brukermedvirkning, er det avgjørende at bruker er involvert og gir uttrykk for sine interesser og ønsker. Det bør derfor være et mål å få brukerne til å gå fra å være passive til å bli selvstendige. Man vet imidlertid lite om denne prosessen. For mange innvandrere vil konseptet om brukermedvirkning være svært fremmed, og mer aktiv involvering i eget kvalifiseringsløp vil kreve mye arbeid og opplæring fra saksbehandlers side. Her vil et avgjørende grep være å sette av nok tid.

**Tabell 12: Utfordringer og anbefalinger for bedre brukermedvirkning**

Utfordring	Anbefaling
Saksbehandler tar valg på vegne av bruker	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mer opplæring av saksbehandlere i motivasjonsarbeid og brukermedvirkning</li> </ul>
Saksbehandler lar brukers ønsker avgjøre uansett egnethet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tydelige kriterier for hva som skal vektlegges ved valg av tiltak</li> </ul>
Individuell plan blir ikke brukt i arbeid med innvandrere	
Individuell plan gjenspeiler ikke brukers ønsker	
Passive brukere	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mer tid med bruker</li> </ul>
Brukere med urealistiske mål/forestillinger	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Skolering av bruker i brukermedvirkning</li> <li>• Mer relasjonelt arbeid med bruker for å øke motivasjon</li> </ul>

## TILTAKSKJEDING

Med tiltakskjeding menes et tiltak som følger etter at et annet tiltak er avsluttet, dette kan også kalles sekvensielle kvalifiseringsløp. I denne delen presenterer vi også funn om kombinasjonsløp, det vil si flere ulike kvalifiseringstiltak som foregår samtidig.

<sup>40</sup> Djuve og Tronstad (2011).

<sup>41</sup> Se for eksempel Sandbæk og Djuve (2012).

<sup>42</sup> Se for eksempel Djuve, Kavli og Hagelund (2011).

### Hva viser effektstudiene?

I litteraturutvalget vårt har vi studier fra Norge og Danmark som undersøker effektene av ulike typer tiltakskjeding. Studiene har til dels motstridende funn, som det fremgår av tabellen under.

Tabell 13: Effekter av tiltakskjeding for innvandrere

Tiltakskjede	Utfall	Resultat	Land	Forfatter (år)
Opplæringstiltak → arbeidspraksis eller lønnstilskudd <sup>43</sup>	Arbeid	0	Norge	Hardøy og Zhang (2013)
Første tiltak		+		
Andre tiltak		+		
Opplæring eller arbeidspraksis → lønnstilskudd	Arbeidsledighet	+	Danmark	Kjærsgaard og Heinesen (2012) <sup>44</sup>
Opplæring → arbeidspraksis		+		
Språkopplæring → kvalifiseringstiltak	Arbeid	0*	Danmark	Clausen m.fl. (2009)

Note: Positiv effekt innebærer høyere sjanse for overgang til arbeid, og høyere sjanse for avgang fra arbeidsledighet.

\* Innlåsingseffekten er større ved slik parallell kvalifisering

Vi har svært begrenset kunnskap om effektene av tiltakskjeder i Norge. Den ene studien vi baserer oss på finner ingen positiv effekt av tiltakskjeding, her definert som opplæringstiltak etterfulgt av enten arbeidspraksis eller lønnstilskudd, på overgang til arbeid (Hardøy og Zhang, 2013). I motsetning finner en dansk studie positive effekter av slike tiltakskjeder (Kjærsgaard og Heinesen, 2012). I studien undersøkes effektene av å delta på tiltak nummer 1 og tiltak nummer 2. De finner positive effekter av både første tiltak og av andre tiltak, uansett hvilken type tiltak det er snakk om. Mest fordelaktig er en kjede som består av opplæring eller arbeidspraksis etterfulgt av lønnstilskudd, men også opplæring etterfulgt av arbeidspraksis har positive effekter ved å redusere varighet av arbeidsledighet.

Som vi kommer inn på nedenfor, anbefales ofte løp som kombinerer språk- og fagopplæring, i parallell kvalifisering. En studie fra Danmark ser på nettopp effektene av å kombinere språkopplæring med andre kvalifiseringstiltak (innenfor introduksjonsordningen), men kan ikke påvise ekstra programeffekt av denne kombinasjonen. De finner dessuten at innlåsningseffekten er større ved slik parallell kvalifisering. Denne evalueringen har kort tidshorisont. Det er mulig at programeffektene ville slått sterkere ut på et eventuelt senere måletidspunkt. Innlåsningseffektene er sterkest under og rett etter kvalifisering.

I Sverige har kombinasjonen av instegsjobb (høyt lønnstilskudd) etterfulgt nystartsjobb (lavere lønnstilskudd) vist seg å gi gode resultater (se kapittel 3). Analyser den svenske Riksrevisionen har gjort fra 2013 viser at denne kombinasjonen fører til at nyankomne på sikt nærmer seg det ordinære arbeidsmarkedet. Dette tiltaket er imidlertid foreløpig ikke effektevaluert.

<sup>43</sup> Kvinge og Djuve (2006) finner at opplæringstiltak etterfulgt av lønnstilskudd har en positiv effekt på overgang til arbeid. Dette er imidlertid ikke effektanalyse, så man kan ikke utelukke at den positive effekten skyldes seleksjonseffekter. I samme studie finner de også at praksisplass etterfulgt av lønnstilskudd har positiv effekt på overgang til arbeid.

<sup>44</sup> Referert i Arendt og Pozzoli (2013).

Flere studier peker på faren ved overforbruk av tiltak overfor enkelte brukere.<sup>45</sup> Noen brukere har utfordringer som gjør at de sannsynligvis aldri vil komme i ordinært arbeid. En rekke analyser påpeker at det ikke er god praksis å sende disse på tiltak etter tiltak, særlig dersom de ikke er motiverte. Dette kan være ytterligere demotiverende for brukerne, oppleves som ydmykende og krenkende, og gjøre det motsatte av å bygge opp tiltro til systemet. For disse brukerne bør det muligens vurderes andre løsninger (jf. Møller m.fl., 2013, Djuve, 2008).

## KOMBINERTE LØP FOR FAG- OG SPRÅKOPPLÆRING

Mye av litteraturen viser til at det er gjort gode erfaringer med parallell kvalifisering. En håndbok om integrasjon utarbeidet av Europakommisjonen, som baserer seg på hva de regner som god praksis i medlemslandene, vektlegger nettopp parallell kvalifisering.<sup>46</sup> Håndboken konkluderer med at god praksis peker mot fleksible kvalifiseringsordninger som tillater parallell språkundervisning og arbeidsmarkedsdeltakelse fremfor en sekvensiell modell for språklæring, arbeidsmarkedsutdanning og høyere utdanning. Ideelt sett bør kursene integrere språklæring, arbeidsrettet utdanning og godkjenning av eksisterende kompetanse. Det pekes på verdien av deltids- og fjernundervisning eller e-læring som tillater deltagelse i intro-program parallelt med arbeid.

En rekke studier viser at det er gjort gode erfaringer med slike kombinerte løp.<sup>47</sup> Wahlgren m.fl. (2010) viser til undersøkelser på tvers av de nordiske landene som finner at undervisning i språk og fag, ofte videre kombinert med veiledning og praksis, gir gode resultater. Erfaringen er at kombinerte løp for fag- og språkopplæring supplerer hverandre godt når det gjelder å styrke brukernes kvalifikasjoner og skape et sammenhengende og meningsfylt tiltak, hvor det tidlig i forløpet er et klart jobbfokus (Rambøll 2008). Også OECD anbefaler denne tilnærmingen for å forbedre arbeidsmarkedsintegreringen av innvandrere i Norge ved å inkludere språkopplæring i alle yrkesopplæringstilbud (OECD 2009).

## TRAIN-PLACE VERSUS PLACE-TRAIN

To tilnærminger til tiltakskjeding er train-place (opplæring før utplassering) og place-train (utplassering før opplæring). Place-train-modellen ble først utviklet for personer med funksjonsnedsettelse, men er senere tatt i bruk for andre grupper. Hvilken modell som er mest hensiktsmessig er ifølge Møller m.fl. (2010) situasjonsavhengig. En train-place modell kan fungere bedre i de tilfeller hvor arbeidsgiveren forutsetter at deltakerne har formalkompetanse og/eller har tilegnet seg norskkunnskaper forut for tiltaket. Tilsvarende vil en place-train modellen være mer hensiktsmessig dersom arbeidsgiverne er mer åpne for at deltakerne tilegner seg faglige og språklige ferdigheter i løpet av praksisperioden.

En rekke kvalitative studier finner at place-train modellen er et godt utgangspunkt for opplæring av innvandrere, og at arbeidsplassen kan være en effektiv læringsarena for språk- og yrkesopplæring.<sup>48</sup> Folkenborg og Hansen (2003) fant for eksempel at deltakelse på arbeidspraksis ga bedre utbytte enn klasseromsundervisning alene, og at det ga høyere motivasjon for å jobbe med kurset fordi kunnskapene derfra gjorde at de mestret utfordringene på arbeidsplassen bedre. Skal man ta i bruk

<sup>45</sup> Se for eksempel Djuve 2008 og Møller m.fl. (2013).

<sup>46</sup> Niessen 2004 og 2007, referert i Wahlgren m.fl. (2010).

<sup>47</sup> Se for eksempel Wahlgren m.fl. (2010), Chow and Vu (2011) og Møller m.fl. (2013).

<sup>48</sup> Se for eksempel Møller m.fl. (2013), Wahlgren m.fl. (2010), Folkenborg og Hansen (2003), referert i Wahlgren m.fl. (2010).

denne tilnærmingen er det imidlertid viktig at man sørger for at kvalifiseringsløpet er godt organisert og blir godt fulgt opp (se blant annet "Hva får arbeidspraksis til å virke, s. 21).

Utgangspunktet for den andre modellen, train-place, var at yrkeshemmede først skulle trenes opp i skjermet virksomhet, for deretter å formidles til ordinært arbeid. Møller m.fl. (2013) plasserer tiltakskjeding generelt under denne modellen: deltakerne går gjennom ulike utviklingstrinn fra avklaring, til kvalifisering til ordinært arbeid (dvs. en mer sekvensiell kvalifisering enn parallell). Denne modellen har blitt kritisert for å føre til langvarige tiltak og fare for innlåsning i tiltaksapparatet.<sup>49</sup>

Oppsummert tyder funnene på at effektiv kvalifisering gjennom tiltakskjeder innebærer parallell kvalifisering og, i mange situasjoner, en place-train tilnærming.

**Sesame: Kombinasjon av yrkesrettet språkopplæring og mentorstøttet språkpraksis, Sverige**

Sesame er et eksempel på kvalifiseringstiltak som kombinerer de to tilnærmingene til faglig og språklig opplæring; arbeidsrettet språkopplæring og språkpraksis. Sesame var et pilotprosjekt i Sverige mellom 2001 og 2003 for arbeidsledige innvandrere med svake svenskkunnskaper. Tiltaket ble effektevaluert, og hadde gode resultater (Delander m.fl. 2005).

Tiltaket innebar språklæring med vekt på deltakelse, konversasjon og praktisk bruk av språket. Dette ble kombinert med mentorstøttet arbeidspraksis hvor hver deltaker fikk en mentor som skulle hjelpe og støtte deltakerne i løpet av arbeidspraksisen. Den mentorstøttede arbeidspraksisen hadde til formål både å styrke deltakernes språkferdigheter, og å gi deltakerne kjennskap til og praktisk erfaring fra svensk arbeidsliv gjennom konkrete arbeidsoppgaver. Fokus var på opptrening av arbeidsevne, med mål om å gjøre deltakerne i stand til å tilpasse seg svensk arbeidsmiljø og arbeidslivskrav. Varigheten av kvalifiseringsløpet var 18 uker, og lagt opp slik at deltakerne var vekselvis 3 uker i praksis og 3 uker på kurs.

Evalueringen av tiltaket fant at deltakelse i pilotprosjektet resulterte i en betydelig raskere overgang fra arbeidsledighet til enten jobb, utdanning eller arbeidsmarkedsprogram. Sannsynligheten for overgang fra arbeidsledighet på et gitt tidspunkt var 40 % høyere for deltakerne i Sesame enn for kontrollgruppen. Effekten ble også større på lengre sikt.

---

<sup>49</sup> Berg og Gleinsvik (2011), referert i Møller m.fl. (2013).

# Litteraturliste

- Arendt, J. N. (2013): "Effekter af kurser med vejledning og særligt tilrettelagt opkvalificering for ledige. En oversigt over danske og internationale kvantitative studier." Rapport. København: KORA.
- Arendt, J. N. og D. Pozzoli (2013): "Effekter af beskæftigelses- og uddannelsesrettede indsatser for ikke-vestlige ledige indvandrere. En oversigt over danske og internationale kvantitative studier." Rapport. København: KORA.
- Benmarker, H., E. Grönqvist, och B. Öckert (2009): "Betalt efter resultat - Utvärdering av försöksverksamhet med privata arbetsförmedlingar." Rapport 2009: 23. Uppsala: IFAU.
- Bergemann, A., M. Caliendo, G. J. van den Berg and K. F. Zimmermann (2011): "The Threat Effect of Participation in Active Labor Market Programs on Job Search Behavior of Migrants in Germany." *International Journal of Manpower* 32, no. 7: 777-795.
- Bredgaard, T., H. Jørgensen, R. Madsen, M.R Rye Dahl and C. Hansen (2011): "Hvad virker I aktiveringsindsatsen?"  
[http://www.newinsight.dk/fileadmin/user\\_upload/documents/pdf/0320-10\\_Hvad\\_virker\\_i\\_aktiveringsindsatsen.pdf](http://www.newinsight.dk/fileadmin/user_upload/documents/pdf/0320-10_Hvad_virker_i_aktiveringsindsatsen.pdf) (accessed 20.3 2015).
- Chow, J.C. and C.M. Vu (2011): "English Language Learning, Job Skills Development, and Welfare-to-Work Services in Immigrant Communities." *Social development issues* 33, no. 1: 46-59.
- Clausen, J., E. Heinesen, H. Hummelgaard, L. Husted and M. Rosholm (2009): "The Effect of Integration Policies on the Time until Regular Employment of Newly Arrived Immigrants: Evidence from Denmark." *Labour Economics* 16, no. 4: 409-417.
- Dahlberg, M., E. Mörk, K. Thorén, T. Eliasson and T. Johansson (2013): "Jobbtorg Stockholm." Rapport 2013:21. Uppsala: IFAU.
- Delander, L., M. Hammarstedt, J. Maansson and E. Nyberg (2005): "Integration of Immigrants. The Role of Language Proficiency and Experience." *Evaluation Review* 29, no. 1: 24-41.
- Djuve, A. B. (2008): "Nordiske erfaringer med arbeidsmarkedstiltak for innvandrere." *Søkelys på arbeidslivet* 25, no. 1: 85-97.
- Djuve, A. B. og K. R. Tronstad (2011): "Innvandrere i praksis. Om likeverdige tjenestetilbud i Nav." Fafo-rapport 2011:07. Oslo: Fafo.

- Djuve, A. B. and H.C. Kavli (2014): "Facilitating User Involvement in Activation Programmes: When Carers and Clerks Meet Pawns and Queens." *Journal of Social Policy* 44, no. 2: 235-254.
- Djuve, A. B. og A. S. Grødem (red.) (2014): "Innvandring og arbeidsmarkedsintegrering i Norden." NordMod 2030. Delrapport 11. Fafo-rapport 2014:27. Oslo: Fafo.
- Djuve, A.B., H.C. Kavli and A. Hagelund (2011): "Kvinner i kvalifisering : Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver." Fafo-rapport 2011:02. Oslo: Fafo.
- Elgvin, O. og J.H. Friberg (2014): "Når aktivering blir ydmykelse. En studie av møtet mellom somaliske innvandrere og Nav." Fafo-rapport 2014:43. Oslo: Fafo.
- Grødem, A. S. og T. M. Aspøy (2013): "Konkurransen utsatt kompetanse. Om Navs arbeid med Amokurs for minoritetsspråklige." Fafo-rapport 2013: 26. Oslo: Fafo.
- Hallsten, L.K., K. Isaksson and H. Andersson (2002): "Rinkeby Arbetscentrum - Verksamhetsidéer, genomförande och sysselsättningseffekter av ett projekt för långtidsarbetslösa invandrare ". Rapport 2002:10. Uppsala: IFAU.
- Hansen, H. C. and C. Ohls (2011): "Samspill skaper ny sjanse: Erfaringer fra et kvalifiseringstiltak." *Fontene forskning*, no. 1: 46-57.
- Hardoy, I. og T. Zhang (2010): "Innvandrere i arbeid: Hjelper arbeidsmarkedstiltak?" *Søkelys på arbeidslivet* 26, no. 4: 343-363.
- Hayfron, J. E (2001): "Language Training, Language Proficiency and Earnings of Immigrants in Norway." *Applied Economics* 33, no. 15: 1971-1979.
- Heinesen, E., L. Husted and M. Rosholm (2011): "The Effects of Active Labour Market Policies for Immigrants Receiving Social Assistance in Denmark." Discussion paper no. 5632. Bonn: IZA.
- IMDi (2014): "Fra Ny sjanse til Jobbsjansen. Resultater fra individrapportering for deltakere i 2013." Rapport.
- Joona, P. A. and L. Nekby (2012): "Intensive Coaching of New Immigrants: An Evaluation Based on Random Program Assignment." *Scandinavian Journal of Economics* 114, no. 2: 575-600.
- Kavli, H.C., A. Hagelund og M. Bråten (2007): "Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere." Fafo-rapport 2007:34. Oslo: Fafo.



- Kennerberg, L. og O. Åslund (2010): "Sfi Och arbetsmarknaden." Rapport 2010: 10. Uppsala: IFAU.
- Kvinge, T. og A. B. Djuve (2006): "Arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere. Hvem deltar og hva er sysselsettingseffektene?" Fafo-rapport 517. Oslo: Fafo.
- Larsen, T. and E. Sennemark (2010): "På väg mot ett riktigt jobb: Introduktionsanställningar för nyanlända flyktingar och invandrare." Gøteborg: FoU i Väst.
- Liljeberg, L. og K. Sibbmark (2011): "Uppföljning av etableringssamtal." Rapport 2011: 28. Uppsala: IFAU.
- Liljeberg, L., S. Martinson och J. Thelander (2012): "Vad innebär det att bli coachad? En utvärdering av jobbcoachningen vid arbetsförmedlingen." Rapport 2012:24. Uppsala: IFAU.
- Lima, I. A. og S. O. Naper (2013): "Kommer deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet i jobb?" *Arbeid og velferd* 2: 43-59.
- Lundin, D. og L. Liljeberg (2008): "Arbetsförmedlingens arbete med nystartsjobben." Rapport 2008:9. Uppsala: IFAU.
- Rambøll management (2008): "Evaluering af "Ny Chance Til Alle". Afslutningsevaluering." Århus.
- Markussen, S. og K. Røed (2014): "Leaving Poverty Behind? The Effects of Generous Income Support Paired with Activation." Discussion paper no. 8245. Bonn: IZA.
- Mitchell, A., E. Lightman and D. Herd (2007): "'Work First' and Immigrants in Toronto." *Social policy and society* 6, no. 3: 293-308.
- Møller, G., I. Vardheim and C. Hvitsand (2013): "Arbeid i sikte. Tiltak for inkludering av Innvandrere." TF-rapport nr. 332. Bø: Telemarksforsking.
- Ott, E. and P. Montgomery (2015): "Interventions to Improve the Economic Self-Sufficiency and Well-Being of Resettled Refugees: A Systematic Review." Campbell systematic reviews no. 4, vol. 11. The Campbell collaboration.
- Qvist, M (2010): "Utveckling genom regional samverkan? Insatser för arbete och entreprenörskap inom introduktionen för nyanlända invandrare i Sörmland" in *Themes on migration and ethnic studies* no. 36. Norrköping: REMESO.
- Reichborn-Kjennerud, K. (2009): "En ny mulighet - Brukernes opplevelse av Kvalifiseringsprogrammet i Nav." Notat 11. Oslo: AFI.

- Riksrevisionen (2013): "Ett steg in och en ny start – Hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända?" RiR 2013:17. Stockholm: Riksrevisionen.
- Riksrevisionen (2014): "Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – Rätt insats i rätt tid?", RiR 2014:11. Stockholm: Riksrevisionen.
- Riksrevisionen (2014): "Etableringslotsar – Fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?" RiR 2014:14. Stockholm: Riksrevisionen.
- Røed, K. og O. Raaum (2006): "Do Labour Market Programmes Speed up the Return to Work?" *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 68, no.5: 541-568.
- Rønsen, M. and T. Skarðhamar (2009): "Do Welfare-to-Work Initiatives Work? Evidence from an Activation Programme Targeted at Social Assistance Recipients in Norway." *Journal of European social policy* 19, no. 1: 61-77.
- Sandbæk, M. L. og A.B. Djuve (2012): "Fortellinger om motivasjon - Hva er gode arbeidsmetoder i Navs AMO-kurs for innvandrere?" Fafo-rapport 2012:27. Oslo: Fafo.
- Spjelkavik, Ø (2011): "Supported Employment i Norden." Rapport 3. Oslo: AFI.
- Svantesson, E. and T. Aranki (2006) "Do Introduction Programs Affect the Probability of Immigrants Getting Work?" Working paper no. 3. Örebro: Örebro University.
- Szulkin, R., L. Nekby, M. Bygren, C. Lindblom, K. Russell-Jonsson, R. Bengtsson and E. Normark (2013): "På jakt efter framgångsrik arbetslivsintegrering." Forskningsrapport 2013/1. Stockholm: Institutet för Framtidsstudier.
- Tronstad, K. R. (2015): "Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner. Hva betyr organiseringen for overgangen til arbeid og utdanning?" NIBR-rapport 2015:2. Oslo: NIBR.
- Wahlgren, B., K. Lund and T. Geiger (2010): "Integration gennem voksen- og efteruddannelse." TemaNord 2010:557. København: Nordisk ministerråd.
- Åslund, O. and M. Engdahl (2013): "The Value of Earning for Learning: Performance Bonuses in Immigrant Language Training." Working paper 24. Uppsala: IFAU.
- Åslund, O. and P. Johansson (2011): "Virtues of Sin: Can Intensified Public Efforts Help Disadvantaged Immigrants?" *Evaluation review* 35, no. 4: 399-427.

## **Annen litteratur (ikke del av litteraturutvalget for forskningsoversikten)**

- Dahl, E., and Lorentzen, T. (2007): "Arbeidsrettede tiltak for sosialhjelpsmottakere: Seleksjon, effekter og politiske implikasjoner". *Søkelys på arbeidslivet* 24, no.2: 149–58.
- Dale-Olsen, H., M. Røed og P. Schøne (2006): "Omfang av arbeidsmarkedstiltak – betyr det noe?" Rapport 2006:12. Oslo: ISF.
- Djuve, A. B. (2007): "Vi får jo to ekstra hender. Arbeidsgiveres syn på praksisplasser for ikke-vestlige innvandrere." Fafo-rapport 2007:26. Oslo: Fafo.
- Djuve, A. B., H. Haakestad og E. B. Sterri (2014). "Rett til utdanning? Grunnskoleopplæring og videregående opplæring som tiltak i introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere." Fafo-rapport 2014:34. Oslo: Fafo.
- Eriksen, M. og N. Aagaard (2004): "Evaluering af brobyggerordningen." Rapport. Center for Aktiv Beskæftigelsesindsats. <https://bibliotek.dk/da/moreinfo/netarchive/870970-basis%253A25968549> (lastet ned 17.april 2015).
- Hamre, J. I. og M. Bråthen (2006): "Evaluering av ordinære arbeidsmarkedstiltak påbegynt 4. kvartal 2003. Dokumentasjon og analyse av effekter november 2004." Rapporter 2006/5. Oslo: SSB.
- Malmberg-Heimonen, I., S. Natland og A-G. Tøge (2014): "Evaluering av «Helhetlig, prinsippstyrt, metodisk tilnærming» (HPMT). En klynge-randomisert studie." *Arbeid og velferd* 2: 60-72.
- Mortensen, D. T. (1986): "Job Search and Labour Market Analysis", in O. Ashenfelter and L. Richard (eds) *Handbook of Labour Economics*, Vol. 2, Amsterdam: Elsevier Science Publishers BV.
- OECD (2009): "Jobs for Immigrants. Labour Market Integration in Norway." Report. Paris: OECD.
- «PubMed, Web of Science, or Google Scholar? A behind-the-scenes guide for life scientists: So which is better: PubMed, Web of Science, or Google Scholar?»  
<http://libguides.lib.msu.edu/pubmedvsgooglescholar> (Lastet ned 19.februar 2015).

## Appendiks 1: Oversikt over studier

### Norge

Forfatter	Tittel	Utgivelsesår	Tiltak	Metode
IMDI	Fra Ny sjanse til jobbsjansen	2014	Jobbsjansen	Kvalitative analyser av surveydata
Djuve, A. B., H. C. Kavli & A. Hagelund	Kvinner i kvalifisering: introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver.	2011	Introduksjonsprogrammet	Kvantitative analyser av registerdata, intervjuer, dokumentanalyse
Djuve, A. B., & H. C. Kavli	Facilitating User Involvement in Activation Programmes: When Carers and Clerks Meet Pawns and Queens.	2014	Introduksjonsprogrammet	Kvalitative analyse basert på intervjuer
Djuve, A. B. og K. R. Tronstad	Innvandrere I praksis. Om likeverdige tjenestetilbud i NAV	2011	Opplæring (AMO-kurs) Praksisplass	Spørreundersøkelse og intervju
Elgvin, F. og J. H. Friberg	Når aktivering blir ydmykelse. En studie av møtet mellom somaliske innvandrere og NAV	2014	Arbeidsmarkedstiltak generelt	Kvalitative analyse basert på intervju og fokusgrupper
Grødem, A. S. og T. M. Aspøy	Konkurransen utsatt kompetanse. Om NAVs arbeid med AMO-kurs for minoritetsspråklige.	2013	Opplæring (AMO-kurs)	Case studier av fire AMO-kurs basert på intervju med NAV og kursleverandører samt dokumentanalyser
Hansen, H. C., & C. Ohls	Samspill skaper Ny sjanse: erfaringer fra et kvalifiseringstiltak.	2011	Ny sjanse	Kvalitativ analyse basert på intervju og fokusgrupper
Hardoy, I. og T. Zhang	Innvandrere i arbeid: Hjelper arbeidsmarkedstiltak?	2013	Arbeidsmarkedstiltak generelt Opplæring Arbeidspraksis Lønnskudd Tiltakskjedning	Blandet proporsjonal konkurrerende hasard modell basert på registerdata
Hayfron, J. E.	Language training, language proficiency and earnings of immigrants in Norway.	2001	Språkopplæring	Probit modell (regresjon) basert på spørreskjema

Forfatter	Tittel	Utgivelsesår	Tiltak	Metode
<b>Kavli, H., A. Hagelund, &amp; M. Bråten.</b>	Med rett til å lære og plikt til å delta - en evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere.	2007	Introduksjonsprogrammet	Kvasi-eksperimentell design samt spørreundersøkelse og intervjuer
<b>Kvinge, T. og A. B. Djuve</b>	Arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere. Hvem deltar og hva er sysselsettingseffektene?	2006	Opplæring (AMO-kurs) Arbeidspraksis Lønntilskudd Tiltakskjedning	propensity score matching registerdata
<b>Lima, I. A. og S. O. Naper</b>	Kommer deltakerne i kvalifiseringsprogrammet i jobb?	2013	Kvalifiseringsprogrammet	Logistisk regresjon av registerdata
<b>Markussen, S. og K. Røed</b>	Leaving Poverty Behind? The Effects of Generous Income Support Paired with Activation	2014	Kvalifiseringsprogrammet	Kvasi-eksperimentell design
<b>Møller, G., Vardheim, I., &amp; Hvitsand, C.</b>	Arbeid i sikte. Tiltak for inkludering av innvandrere.	2013	1 AMO-kurs med praksis	Casestudie med data fra sluttrapporter, intervju og spørreundersøkelse
<b>Reichborn-Kjennerud, K.</b>	En ny mulighet - brukernes opplevelse av Kvalifiseringsprogrammet i NAV	2009	Kvalifiseringsprogrammet	Kvantitativ analyse av spørreundersøkelse
<b>Røed, K. og O. Raalum</b>	Do Labour Market Programmes Speed up the Return to Work?	2006	Arbeidsmarkedstiltak	Hasardmodell
<b>Rønsen, M., &amp; Skarøhamar, T</b>	Do welfare-to-work initiatives work? Evidence from an activation programme targeted at social assistance recipients in Norway.	2009	Kvalifiseringsprogrammet	Propensity score matching
<b>Sandbæk, M. L. &amp; A. B. Djuve</b>	Fortellinger om motivasjon - hva er gode arbeidsmetoder i NAVs AMO-kurs for innvandrere?	2012	AMO-kurs med praksis	Case studier av 2 AMO-kurs med praksis basert på dybdeintervjuer med involverte aktører
<b>Tronstad, K. R.</b>	Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner - Hva betyr organiseringen for overgangen til arbeid og utdanning?	2015	Introduksjonsprogrammet	Statistisk analyse av registerdata

## Sverige

Forfatter	Tittel	Utgivelsesår	Tiltak	Metode
<b>Benmarker, H., E. Grönqvist og B. Öckert</b>	Betalt etter resultat – utvärdering av forsøksverksamhet med privata arbeidsförmedlingar	2009	Privat arbeidsformidling	Randomisert kontrollstudie
<b>Dahlberg, M., E. Mörk, K. Thorén, T. Eliasson, &amp; T. Johansson</b>	Jobbtorg Stockholm.	2013	Jobbtorg Stockholm	Kvantitativ analyse av survey og registerdata
<b>Delander, L., M. Hammarstedt, J. Maansson, &amp; E. Nyberg</b>	Integration of Immigrants. The Role of Language Proficiency and Experience.	2005	Sesame (arbeidsrettet språkopplæring med mentor)	Kvasi-eksperimentell design (cox- regresjon)
<b>Hallsten, L., K. Isaksson, &amp; H. Andersson</b>	Rinkeby Arbetscentrum - verksamhetsidéer, genomförande och sysselsättningseffekter av ett projekt för långtidsarbetslösa invandrare	2002	Rinkeby Arbetscentrum	Kvasieksperimentell design
<b>Joona, P. A., &amp; L. Nekby</b>	Intensive Coaching of New Immigrants: An Evaluation Based on Random Program Assignment.	2012	Intensiv oppfølging og veiledning innenfor Introduksjonsprogrammet	Randomisert kontrollstudie
<b>Kennerberg, L. og O. Åslund</b>	Sfi och arbetsmarknaden	2010	Svenska för invandrare	Longitudinell design med statistisk matching
<b>Larsen, T., &amp; E. Sennemark</b>	På väg mot ett riktig job: Introduktionsanställningar för nyanlända flyktingar och invandrare.	2010	Introduksjonsansettelser, pilotprosjekt innenfor Introduksjonsprogrammet	Kvalitativ analyse av intervju og dokumenter samt kvantitative analyser av deltakerstatus etter endt prosjekt
<b>Liljeberg, L. S. Martinson og J. Thelander</b>	Vad innebär det att bli coachad? En utvärdering av jobbcoachningen vid Arbetsförmedlingen	2012	Jobbcoaching	Overlevelsesanalyse med bruk av statistisk matching
<b>Liljeberg, L. og K. Sibbmark</b>	Uppföljning av etableringssamtal	2011	Etableringssamtale (kvalifisert rådgivning)	Kvasi-eksperimentell design
<b>Lundin, D. og L. Liljeberg</b>	Arbetsförmedlingens arbete med nystartsjobben	2008	Nystartsjobb (lønnstilskudd)	Kartlegging basert på spørreundersøkelse

Forfatter	Tittel	Utgivelsesår	Tiltak	Metode
<b>Qvist, M.</b>	Utveckling genom regional samverkan?: Insatser för arbete och entreprenörskap inom introduksjonen för nyanlända invandrare i Sörmland.	2010	Sörmlandslinjen, to pilotprosjekter innenfor introduksjonsordningen: utviklingscoacher og entreprenørskap som del av introduksjonsprogrammet	Prosessevaluering ved bruk av kvalitativ metode (intervju)
<b>Riksrevisionen</b>	Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända?	2013	Instegsjobb Nystartsjobb Tiltakskjeding instegsjobb – nystartsjobb	Overlevelsesanalyse og probit regresjonsanalyse av registerdata
<b>Riksrevisionen</b>	Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?	2014	Etableringslots	Hovedsaklig kvalitativ analyse basert på intervju og survey
<b>Riksrevisionen</b>	Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – Rätt insats i rätt tid?	2014	Introduksjonsprogrammet	Statistisk analyse samt casestudier i 3 kommuner
<b>Svantesson, E. og T. Aranki</b>	Do introduction programs affect the probability of immigrants getting work?	2006	Aktiviteter innenfor Introduksjonsprogrammet: Arbeidsmarkedskontakt Arbeidspraksis og arbeidsmarkedskontakt Språkpraksis	Logistisk regresjonsanalyse av registerdata og surveydata
<b>Szulkin, R., L. Nekby, M. Bygren, C. Lindblom, K. Russell-Jonsson, R. Bengtsson, &amp; E. Normark</b>	På jakt efter framgångsrik arbeidslivsintegrering: Forskningsrapport.	2013	Socialfondsfinansierte prosjekt Arbeidsrettede tiltak gjennom arbeidsformidlingen	Lineær regresjon av registerdata
<b>Åslund, O., &amp; P. Johansson</b>	Virtues of SIN Can Intensified Public Efforts Help Disadvantaged Immigrants?	2011	SIN – arbeidsplassintroduksjon for vissa invandrare	Difference-in-difference analyse (kvasi-eksperimentelt design)
<b>Åslund, O., &amp; M. Engdahl</b>	The Value of Earning for Learning: Performance Bonuses in Immigrant Language Training.	2013	Økonomisk insentiv: prestasjonsbasert bonus i språkopplæring	Randomisert kontrollstudie

## Danmark

Forfatter	Tittel	Utgivelsesår	Tiltak	Metode
<b>Bredgaard, T., H. H. Jørgensen, R. Madsen, M. R. Dahl &amp; C. Hansen</b>	Hvad virker i aktiveringsindsatsen?	2011	Arbeidspraksis Lønnstilskudd Andre?	"Den realistiske evalueringsmetode"/virkningsevaluering
<b>Clausen, J., E. Heinesen, H. Hummelgaard, L. Husted, &amp; M. Rosholm</b>	The effect of integration policies on the time until regular employment of newly arrived immigrants: Evidence from Denmark.	2009	Privat lønnstilskudd Offentlig lønnstilskudd Opplæring Språkopplæring Språkopplæring med arbeidsmarkedstiltak	Timing of events duration model (overlevelsesanalyse)
<b>Heinesen, E., L. Husted, &amp; M. Rosholm</b>	The Effects of Active Labour Market Policies for Immigrants Receiving Social Assistance in Denmark	2011	Privat lønnstilskudd Offentlig lønnstilskudd Andre	Overlevelsesanalyse basert på registerdata
<b>Rambøll</b>	Evaluering av "Ny chance til alle".	2008	Ny chance til alle (for langvarige arbeidsledige og sosialhjelpsmottakere)	Regresjonsanalyse av registerdata, analyser av spørreundersøkelse og casestudier



## Andre land

Forfatter	Tittel	Utgivelses-år	Tiltak	Metode	Land
<b>Djuve, A. B.</b>	Nordiske erfaringer med arbeidsmarkedstiltak for innvandrere	2008	Ulike arbeidsmarkedstiltak for innvandrere	Litteraturgjennomgang/ forskningsoversikt	Nordisk
<b>Djuve, A. B. og A. S. Grødem</b>	Innvandring og arbeidsmarkedsintegrering i Norden.	2014	Ulike tiltak i de nordiske landene (bl.a. Introduksjons-programmet)	Deskriptive analyser av arbeidsmarkedspolitik, oppsummering av effektstudier	Nordisk
<b>Spjelkavik, Ø.</b>	Supported employment i Norden.	2011	Supported employment (Place-train)	Beskrivelse av SE-tiltak i Norden, styrker og svakheter. Kvalitative intervju.	Nordisk
<b>Wahlgren, B., K. Lund &amp; T. Geiger</b>	Integration gennem voksen- og efteruddannelse.	2010	Voksenopplæring	Forskningsoversikt	Nordisk
<b>Arendt, J. N.</b>	Effekter af kurser med vejledning og særligt tilrettelagt opkvalificering for ledige – En oversigt over danske og internationale kvantitative studier	2013	Kurs med veiledning og særlig tilrettelagt kvalifisering	Forskningsoversikt	Danmark og OECD-land
<b>Arendt, J. N. og D. Pozzoli</b>	Effekter af beskæftigelses- og uddannelsesrettede indsatser for ikke-vestlige ledige	2013	Arbejdsrettede tiltak Utdanningsrettede tiltak	Forskningsoversikt	Danmark og OECD-land
<b>Ott, E., &amp; P. Montgomery</b>	Interventions to Improve the Economic Self-sufficiency and Well-being of Resettled Refugees: A Systematic Review	2015	Tiltak for å forbedre selvforsørgelsesevnen og livskvaliteten til overføringsflyktninger	Forskningsoversikt	Alle
<b>Mitchell, A., E. Lightman &amp; D. Herd</b>	'Work first' and immigrants in Toronto	2007	"Work first"	Kvantitativ analyse av surveydata	Canada

Forfatter	Tittel	Utgivelses- år	Tiltak	Metode	Land
<b>Bergemann, A., M. Caliendo, G. J. van den Berg &amp; K. F. Zimmermann</b>	The threat effect of participation in active labor market programs on job search behavior of migrants in Germany.	2011	Trusseleffekter	Kvasi-eksperimentell design. Propensity score matching, regresjonsanalyse, spørreundersøkelse	Tyskland
<b>Chow, J. C. &amp; C. M. Vu</b>	English language learning, job skills development, and welfare-to-work services in immigrant communities.	2011	Vocational English as a second language program	Kvalitativ analyse av intervjuer	USA

## Appendiks 2: Dokumentasjon av litteratursøk og siling

Systematikken i en hurtig forskningsoppsummering avhenger også av at søk og søkeresultater dokumenteres. Det som bør dokumenteres er tidspunkt for søket, søkeord, kilde for søket og antall relevante treff. Deretter siles de relevante søkeresultatene på bakgrunn av inklusjons- og eksklusjonskriterier. I silingen baserte vi oss hovedsakelig på studiens sammendrag (abstract). I tilfeller hvor det fremdeles var uklart om en studie møtte kriteriene for inklusjon etter gjennomlesning av sammendraget silte vi hovedteksten.

### Fase 1: Systematiske søk i vitenskapelige databaser

Vi startet litteratursøket med systematiske søk i vitenskapelige databaser. De samme søkekombinasjonene ble anvendt i hver database. Tabellen under viser det totale antall treff for de ulike søkekombinasjonene i hver database. Med utgangspunkt i tittel og sammendrag ble så hvert av treffene silt basert på de forhåndsdefinerte inklusjons- og eksklusjonskriteriene. Til sammen 23 studier fra de vitenskapelige databasene ble inkludert for gjennomlesning.

#### Fase 1: Resultater fra søk og siling

Database/nettressurs	Treff	Relevante treff
Web of Science	467	11
International Bibliography of the social sciences	89	9
Social Care Online	70	2
Norart	3	0
Idunn	37	1
<b>Totalt</b>	<b>666</b>	<b>23</b>

### Fase 2: Screening av evidensbaserte studier

Til sammen 11 studier ble inkludert for gjennomlesning i fase 2.

#### Fase 2: Resultater fra søk og siling

Database/nettressurs	Screenet	Relevante treff
Campbell library	169	1
SFI Campbell	61	2
Jobeffekter	193	1
IFAU	186	7
Social programs that work	19	0
<b>Totalt</b>	<b>628</b>	<b>11</b>

### Fase 3: Supplerende søk

Etter søk i vitenskapelige databaser og nettsider for evidensbasert forskning satt vi igjen med et godt antall studier. Vi ønsket likevel å utvide søket noe, siden prøvesøk på Google Scholar tidligere hadde gitt oss enkelte treff som virket svært relevante for emnet. I Google Scholar brukte vi alle søkekombinasjonene på engelsk, norsk, svensk og dansk, sorterte etter relevans, og inkluderte

studier mellom 2008-2015. Vi screenet også nettsidene til NAV og Fafo for relevante studier som ikke allerede hadde blitt fanget opp gjennom tidligere søk.

I løpet av tilbudsfasen, prøvesøket og selve litteraturgjennomgangen kom vi også over referanser til studier vi vurderte som relevante. Til sammen 11 slike snøballreferanser ble valgt ut for gjennomlesning.

### Fase 3: Resultater av søk og siling

Database/nettressurs	Relevante treff
Google Scholar	24
NAV	8
Fafo	3
Snøballreferanser	11
<b>Totalt</b>	<b>46</b>

Etter søk og siling satt vi igjen med totalt 73 studier. Etter fjerning av duplikater og enkelte studier som ved nærmere gjennomlesning viste seg å ikke matche inklusjonskriteriene, ble det endelige antall studier for gjennomlesning redusert til 51.

### Totalt antall relevante treff og endelig litteraturutvalg

Fase	Relevante treff	Inkludert til gjennomlesning
Fase 1	23	9
Fase 2	4	7
Fase 3	46	35
<b>Totalt</b>	<b>73</b>	<b>51</b>





IDEAS2EVIDENCE  
Bygger kunnskap

**ideas2evidence**

Villaveien 5

5007 Bergen

Telefon: 91817197

[post@ideas2evidence.com](mailto:post@ideas2evidence.com)

[www.ideas2evidence.com](http://www.ideas2evidence.com)