

Kvalifiseringstiltak for innvandrere og muligheter for Supported Employment

Labour market measures for migrants and opportunities for Supported employment

Tatiana Maximova-Mentzoni

Ph.d. i bedriftsøkonomi, forsker II ved Arbeidsforskningsinstituttet, OsloMet – storbyuniversitetet
tatima@oslomet.no

SAMMENDRAG

Noen grupper innvandrere har svak tilknytning til arbeidsmarkedet til tross for omfattende kvalifiseringstilbud. Supported Employment (SE) – en forskningsbasert tilnærming til arbeidsinkludering av utsatte grupper, prøves for tiden ut i kvalifiseringstiltak for innvandrere. Hensikten med artikkelen er å identifisere faktorer som er viktige ved igangsetting av implementering av SE i slike tiltak. Artikkelen kategoriserer slike pre-eksisterende faktorer på system-, organisasjons-, gruppe- og individnivå og i henhold til instruksene for SE. Analysen bygger på kvalitative data fra åtte forsøksprosjekter knyttet til Introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger og Jobbsjansen for hjemmeværende innvandrerkvinner i Oslo, Akershus og Østfold.

Nøkkelord

supported employment, kvalifiseringstiltak for innvandrere, implementeringsvitenskap, faktorer for implementering.

ABSTRACT

Some groups of immigrants have a weak connection to the labour market. Supported Employment (SE), a research-based approach to work inclusion of vulnerable groups, has recently been applied in labour market measures for refugees and immigrants in Norway. The purpose of this article is to identify initial factors for implementation of SE in such measures. The article categorizes such factors on system, organizational, group and individual levels and in relation to instructions for SE. The analysis is based on qualitative data from eight experimental projects with the Introductory program for newly arrived refugees and Job Opportunity program for stay-at-home immigrant women.

Keywords

supported employment, labour market measures for migrants and refugees, initial factors, implementation research

INNLEDNING

Denne artikkelen utforsker hvilke faktorer som er viktige ved implementering av Supported Employment (SE) i kvalifiseringstiltak for innvandrere¹. SE er en forskningsbasert tilnærming til arbeidsinkludering av utsatte grupper som nylig er omtalt som «den mest effektive tilnærmingen til arbeidsinkludering» (Nøkleby & Hernes 2017:74). Funnet gjelder tradisjonelle grupper for SE – personer med alvorlige psykiske lidelser og funksjonsnedsettelse. Hvorfor har SE blitt aktuelt i kvalifiseringstiltak for innvandrere?

Den ene hensikten med å benytte SE i kvalifiseringstiltak for innvandrere er tilnærmingens egnethet for å veilede personer med sammensatte bistandsbehov ut i jobb. Fra tidligere forskning om arbeidsinkludering av utsatte grupper av innvandrere vet vi at årsakene til lav og ustabil arbeidstilknnytning for noen grupper innvandrere er nokså komplekse. Ikke tilstrekkelige norskkunnskaper og manglende kompetanse og arbeidserfaring nevnes ofte som hovedbarrierer for innvandrere på vei til jobb (Djuve, Kavli, Sterri & Bråten 2017; Friberg & Midtbøen 2017; Liebig & Tronstad 2018). Mange innvandrere som mangler fast tilknytning til arbeidslivet, har omfattende kvalifiseringsbehov og veiledningsbehov som ikke nødvendigvis blir møtt med dagens støttetilbud. Mange har både avklarte og uavklarte fysiske og psykiske helseplager som i tillegg til andre utfordringer minsker deres sjanser for å lykkes med arbeidsinkludering (Bratsberg, Raaum & Røed 2017; Liebig & Tronstad 2018). Normen om at også kvinner skal jobbe, som etter hvert er blitt dominerende i Norge, er ikke internalisert i alle kulturer, noe som kan forklare lavere yrkesdeltakelse av innvandrerkvinner (Eriksen & Sajjad 2015; Orupabo 2016). Noen grupper innvandrere i Norge

1. Artikkelen er skrevet på data fra prosjektet «Supported Employment for innvandrere med omfattende bistandsbehov» som gjennomføres av Arbeidsforskningsinstituttet i 2016–2019 på oppdrag og med finansiering fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Artikkelen er skrevet med publiseringsstøtte fra Arbeidsforskningsinstituttet. Forfatteren takker redaktorer og konsulenten i tidsskriftet samt Marianne Takle, Sverre Erik Mamelund, Kjetil Frøyland, Øystein Spjelkavik, Angelika Schafft og andre gode kollegaer ved OsloMet-Storbyuniversitet for verdifulle innspill til tidligere versjoner av artikkelen.

blir dessuten undervurdert og diskriminert i rekrutteringsprosesser (Midtbøen & Rogstad 2012; Birkelund, Rogstad, Heggebø, Aspøy & Bjelland 2014; Midtbøen 2015; Friberg & Midtbøen 2017), og mange føler seg ikke sosialt inkludert på arbeidsplassen (Valenta 2008; Sandal, Bye, Fyhn & Markova 2013). Kulturforskjeller i form av ulike morsmål, religion, kommunikasjonsadferd, ulike og uavklarte forventninger gjør det også krevende for noen innvandrere å få fotfeste i norsk arbeidsliv (Maximova-Mentzoni 2018). Samtidig er det dokumentert at mange norske ledere mener at det å lede en kulturelt mangfoldig gruppe ikke krever en spesiell lederkompetanse (Drange 2014). Behov i det lokale arbeidsmarkedet, kapasitet og samordning i det lokale tjenestetilbudet samt kompetanse hos førstelinjetjenesteytere, som for eksempel kulturell sensitivitet, kan også være viktige for at innvandrere med sammensatte bistandsbehov skal lykkes med varig tilknytning til arbeidslivet.

Den andre hensikten med SE for utsatte grupper innvandrere kan være å bidra til at denne målgruppen får mer stabil tilknytning til arbeidslivet. Vi vet at en mindre andel av deltakerne i kvalifiseringstiltak for innvandrere, som Introduksjonsprogrammet og Jobbsjansen, går ut i ordinær jobb ved avslutning av tiltakene. De fleste av dem ender imidlertid opp med en usikker tilknytning til arbeidsmarkedet ettersom de havner i deltidsstillinger og/eller på midlertidige kontrakter (Maximova-Mentzoni 2014; Djuve mfl. 2017; Høgestøl & Skutlaberg 2017;). Flere innvandrere enn nordmenn jobber også ufrivillig deltid (Bø 2013). Mange vender tilbake til NAV eller har ukjent status rett etter eller en kort stund etter avsluttet tiltak (jf. Ekeland 2012; SSB 2018). Yrkesdeltakelsen for innvandrere som har flyttet eller fått familiegjennomføring og har kommet til Norge fra lavinntektsland, går ned etter fem til ti års botid i Norge (Bratsberg mfl. 2017).

SE prøves for tiden ut i kvalifiseringstiltak for innvandrere. Samtidig vet vi ikke om SE vil ha samme gode effekter på overgang til arbeid og jobbfastholdelse for utsatte grupper av innvandrere som for tradisjonelle målgrupper og i så fall under hvilke forutsetninger. Effekter av SE har klar sammenheng med kvalitet i implementeringen (Marshall, Goldberg, Braude, Dougherty, Daniels, Ghose, George & Delphin-Rittmon 2014; Lockett, Waghorn, Kydd & Chant 2016). Hensikten med studien som presenteres i denne artikkelen, er å bidra med ny og systematisert kunnskap om *pre-eksisterende faktorer som er viktige ved igangsetting av implementering av SE i kvalifiseringstiltak for innvandrere i Norge*. Med «pre-eksisterende faktorer» mener jeg forhold som er identifisert i forkant av implementeringen og som kan ha betydning for implementeringen og effekten av tiltaket. De er derfor viktige å ta hensyn til under design av tilbudet, dets implementering i ulike organisasjoner samt strømlinjeforming av tilbudet på nasjonalt nivå.

DEFINISJON AV SUPPORTED EMPLOYMENT OG ANVENDELSE AV TILNÆRMINGEN I NORGE

SE er en fellesbetegnelse på en rekke helhetlige tilnærminger til arbeidsinkludering, som femtrinnsprosessen (EUSE 2010), Individual placement and support (IPS) (Drake, Bond & Becker 2012) og Customized Employment (Inge, Grahama, Brooks-Laneb, Wehmanc &

Griffind 2018). Tilnærmingene har det til felles at målgruppene for oppfølging er personer med omfattende bistandsbehov som ikke greier å skaffe fast tilknytning til arbeidslivet på egen hånd. De tradisjonelle målgruppene for SE er personer med funksjonsnedsettelse eller alvorlige psykiske lidelser. Felles for de ulike SE-tilnærmingene er ett sett med prinsipper og verdier for veiledning av arbeidssøkere, spesialisering av jobbspesialistrolle i tiltak eller organisasjon, SE-spesifikke metodiske verktøy, fokus på ressurser framfor utfordringer, tidlig utplassering på arbeidsplasser, trening i tilknytning til arbeidsplassen, tett oppfølging av og bistand til både arbeidssøker og arbeidsgiver, bruk av ordinære arbeidsplasser med mulighet for ansettelse, og tidsbegrenset oppfølging (EUSE 2010; Drake mfl. 2012; Spjelkavik 2014; Nøkleby & Hernes 2017; Frøyland 2018; SEQF 2018).

Denne studien beskriver pre-eksisterende faktorer for implementering av den SE-versjonen som omtales som femtrinnsprosessen. De fem trinnene i SE er: (1) involvering av arbeidssøkeren; (2) yrkeskartlegging og karriereplanlegging; (3) å finne en passende jobb; (4) samarbeid med arbeidsgivere; (5) støtte på eller utenom arbeidsplassen (EUSE 2010). Et nylig utviklet kvalitetsrammeverk for SE-femtrinnsprosessen understreker at «*fremgangsmåter som ikke inkluderer alle stegene i femtrinnsprosessen, ikke er Supported Employment*» (SEQF 2018).

SE er ikke noe nytt i Norge. Det første SE-inspirerte forsøket kom i gang på begynnelsen av 1990-tallet (Blystad & Spjelkavik 1996; Spjelkavik & Blystad 1997; Schafft & Spjelkavik 1999). Erfaringene derfra ble institusjonalisert som et arbeidsrettet tiltak under betegnelsen Arbeid med bistand. Tiltaket ble rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne og ble gjennomført av eksterne tiltaksarrangører på oppdrag fra NAV. Selv om tiltaket var utviklet på bakgrunn av SE-prinsippene, er det i praksis stor variasjon i implementeringen hos ulike tiltaksarrangører (Spjelkavik, Hagen & Härkäpää 2011; Quortrup & Spjelkavik 2013).

I de siste årene har NAV iverksatt forsøk for rendyrking og utprøving av SE-femtrinnsprosessen i egen regi. Eksempler på dette er KLAR-prosjektene (Haug, Nilsen, Tangnæs & Paulsen 2017; Breit mfl. 2016), utprøving av SE i Kvalifiseringsprogrammet (Spjelkavik 2016), «Kjerneoppgaver i NAV-prosjekter» (Spjelkavik, Mamelund & Schafft 2016) og prosjektet «Utvidet oppfølging i NAV». SE blir også prøvd ut for nye «ikke-tradisjonelle» SE-målgrupper som for eksempel utsatt ungdom (Frøyland & Spjelkavik 2017).

Forsøk innen SE har også nådd kvalifiseringstiltakene for innvandrere. Et eksempel utover det som beskrives i denne studien, er utprøving av IPS-tilnærmingen for deltakere i Introduksjonsprogrammet i Bergen. Flere andre kvalifiseringstiltak for innvandrere knytter for tiden til seg jobbspesialister, altså veiledere som spesialisere seg på arbeidsrettet oppfølging i tråd med SE. Mer generelt oppgis det fra flere Jobbsjansen-tiltak² at de bruker en rekke SE-elementer. Rambølls kartlegging av arbeidsmetoder i Jobbsjansen har framhevet at metodikken ikke benyttes i sin helhet, at det er avvik mellom projektrapporter og praksis, og at deltakerne ikke følges opp etter at de er skrevet ut fra tiltakene (IMDi 2014). Det er behov for å utforske systematisk hvilke faktorer som er viktige for implementering av SE i kvalifiseringstiltak for innvandrere for å sikre at tilnærmingen gir ønsket effekt også for denne målgruppen og bidrar til å styrke arbeidsinkluderingen.

2. Jobbsjansen er kvalifiseringstiltak for innvandrere som har behov for grunnleggende kvalifisering og som ikke er omfattet av andre ordninger.

TEORETISK UTGANGSPUNKT – FAKTORMODELLTILNÆRMING I IMPLEMENTERINGSFORSKNING

Selv om det foreligger en god del forskning om SE, finnes det implementeringsstudier bare i begrenset omfang (Bonfils, Hansen, Dalum & Eplov 2016). Dessuten er kun en liten del av den dokumenterte kunnskapen om implementering av SE teoretisk forankret og akademisert (Bonfils mfl. 2016). Dette gjelder spesielt SE-femtrinnsprosessen som må sies å være mer kunnskapsbasert enn evidensbasert. Underteoretisering av implementeringsstudier innen SE kan skyldes at implementeringsstudier av evidensbasert kunnskap generelt er et nytt forskningsfelt, at både SE-praksis og SE-forskning underfinansieres, og at praksisbasert kunnskap dominerer over teoribasert kunnskap i en rekke SE-tilnærminger. Dette er til hinder for utvikling av fag, praksis og politikk i tilknytning til SE-implementering.

Denne artikkelen tar teoretisk utgangspunkt i faktormodelltilnærmingen. Tilnærmingen er forankret i implementeringsvitenskap – en tverrfaglig akademisk retning som studerer metoder for å omsette evidensbasert kunnskap til praksis (Flottorp & Aakhus 2013; Fixsen, Blase, Naoom & Wallace 2009; Nilsen 2015; Bauer, Damschroder, Hagedorn, Smith & Kilbourne 2015).

Faktormodelltilnærmingen i implementeringsforskning undersøker faktorer som kan fungere både som drivere og barrierer for implementering og er avgjørende for implementering av god kvalitet med ønskede effekter (Nilsen 2015). Det er derfor viktig å ta hensyn til faktorene i design, gjennomføring og evaluering av implementeringsprosesser. Faktorene for vellykket implementering av et og samme tiltak eller en kunnskapsbasert intervensjon, som for eksempel SE, varierer i ulike kontekster, for eksempel nasjonale og organisatoriske kontekster, men også overfor målgrupper (Gurses, Marsteller, Ozok, Xiao, Owens & Pronovost 2010). Faktormodelltilnærmingen har nylig blitt anvendt i studier av implementering av SE (Hasson, Andersson & Beierholm 2011; Bonfils mfl. 2016). Studiene har benyttet seg av et integrerende perspektiv som anerkjenner behovet for helhetlig forståelse av faktorer avgjørende for implementering. Dette perspektivet deler de avgjørende faktorene inn i ulike nivåer: nasjonalt nivå eller systemnivå, organisatorisk eller lokalt nivå, inkludert gruppe- og teamnivå, og endelig det individuelle nivå gjeldende egenskaper ved støttepersonalet (Nilsen 2015; Gurses mfl. 2010; Tansella & Thornicroft 2009). Jeg vil i tråd med Gurses mfl. (2010) supplere denne strukturen med enda et nivå som omhandler egenskaper ved SE-instruksen. Instruksen eller en manual med metodebeskrivelser gir visse retningslinjer for implementering og er viktig å ta hensyn til i implementering av SE for nye målgrupper. I konteksten av SE-femtrinnsprosess er instruksen som omtales i denne artikkelen, en verktøykasse for SE utviklet av European Union av Supported Employment (EUSE 2010). Jeg vil bruke den beskrevne faktormodellen for å systematisere innsikter fra tidligere forskning, resultater fra den empiriske studien og drøfting av mine resultater.

HVA SIER FORSKNINGEN OM PRE-EKSISTERENDE FAKTORER FOR IMPLEMENTERING AV SE?

Tidligere forskning har drøftet flere pre-eksisterende faktorer på systemnivå som kan ha betydning for implementering av SE. Eksempler er insentiver for sosialklienter til å komme ut i jobb, tverrsektorielt samarbeid mellom helse- og arbeidsforvaltning, arbeidsgiveres vilje til å ansette mennesker som er i målgruppen for SE, samt den politiske anerkjennelsen av SE-tilnærmingen (Bonfils mfl. 2016). Tidligere forskning har også trukket fram betydningen av politisk innsats og nasjonale rammebetingelser for å sikre et bærekraftig SE-tilbud (Noel, Bond, Drake, Becker, McHugo, Swanson, Alison, Luciano & Greene 2017). Disse gjelder planlegging og finansiering av SE-tilbud, det å ha en nasjonal policy for implementering av SE, tilbud om kompetanseheving for de som arbeider med SE og satsing på kvalitet i SE-tjenester (Spjelkavik mfl. 2011; Drake mfl. 2012).

Flere faktorer av betydning er også dokumentert på organisasjonsnivå. Eksempler er ressurser for finansiering av jobbspesialiststillinger, ledelse av SE-implementering samt samarbeid mellom jobbspesialister og kollegaer (Spjelkavik mfl. 2011; Bonfils mfl. 2016; Kirsh 2016; Spjelkavik mfl. 2016;). Drake mfl. (2012) understreker dessuten betydningen av lederforankring, satsing på kompetanseheving av personalet og rekruttering av «riktig» kompetanse i jobbspesialiststillinger (Drake mfl. 2012). Norsk forskning viser også at det kan være svært krevende å implementere SE dersom ingen av medarbeiderne i tiltaket får spesialisere seg som jobbspesialister, dvs. kun jobbe etter SE uten å ha andre oppgaver eller konflikterende roller (Spjelkavik 2016; Spjelkavik mfl. 2016; Haug mfl. 2017).

På gruppenivå som for eksempel i avdelinger, team og prosjekter, har flere studier identifisert betydning knyttet til faktorer som støtte fra SE-metodeveiledere, felles verdier i arbeidsgruppen og gjensidig forståelse for intervensjoner som skal implementeres (Aarons, Hurlburt & Horwitz 2011; Grey mfl. 2012; Bolfils mfl. 2016).

På individnivå finner litteraturen ofte at jobbspesialistenes SE-kompetanse er en viktig faktor for implementering. Internasjonalt understrekes det i tillegg behov for kompetanser på områdene mental helse, rehabilitering via arbeid og relasjonsbygging med arbeidsgivere (Aarons mfl. 2011; Grey mfl. 2012; Bolfils mfl. 2016;). I Norge snakker vi om behov for god «inkluderingskompetanse» hos jobbspesialistene (jf. Spjelkavik 2014). Med dette menes kunnskap om og kompetanse i veiledning av både brukere og arbeidsgivere ut fra deres spesifikke bistandsbehov for å sikre etablering av en velfungerende arbeidsrelasjon. Flere studier framhever utfordringen for jobbspesialister med å gi veiledning etter en personsentrert tilnærming, altså å framheve brukernes potensial og utvikle empatiske og tilfultsfulle relasjoner mellom jobbspesialist og arbeidssøker (Bonfils mfl. 2016). En annen barriere for utføring av SE drøftet i den tidligere forskningen, er en oppfatning i deler av praksisfeltet om at arbeidssøkere med ulike funksjonsnedsettelse «ikke er egnet for jobb». Generell skepsis til SE som en meningsfull strategi i rehabilitering er også en av barrierene på individnivå (Kirsh 2016).

Når det gjelder instruksene for SE, har forskningen påpekt at det er viktig at SE-modellen er veldefinert, og at implementeringen tar sikte på å oppnå høyest mulig kvalitet ut fra et angitt sett kriterier (Drake mfl. 2012; Bolfils mfl. 2017). Et eksisterende kunnskapsgrunnlag

for tilnærmingen, tydeliggjøring av målgruppen, tilpasning av instruksen til lokale forhold, enkelhet og fleksibilitet i tolkningen av instruksen er noen av faktorene som er viktige (Tansella & Thornicroft 2009; Gurses mfl. 2010).

DATAGRUNNLAG

Denne artikkelen bygger på erfaringer fra et pågående forsknings- og utviklingsprosjekt, «Supported employment for innvandrere med omfattende bistandsbehov». Hensikten med prosjektet er å undersøke om SE-femtrinnsprosessen kan rendyrkes i kvalifiserings-tiltak for innvandrere og identifisere behov for eventuelle tilpasninger av SE og implementeringen av denne tilnærmingen for akkurat denne målgruppen. Prosjektet følger åtte forsøksprosjekter i regi av NAV-kontorer eller kommunale flyktningsjenester lokalisert i Oslo, Akershus og Østfold. Disse forsøksprosjektene inkluderer fire Introduksjonsprogram- og fire Jobbsjansen-prosjekter. Introduksjonsprogrammet er et kvalifiseringstiltak for nyankomne flyktninger og deres familiegjenforente, mens Jobbsjansen som inngår i prosjektet, er et kvalifiseringstiltak for hjemmeværende innvandrerkvinner som har behov for grunnleggende kvalifisering, og som ikke er omfattet av andre ordninger.

Ledelsen ved forsøksprosjektene var kjent med SE da de samtykket til å delta i prosjektet. Noen av medarbeiderne fra forsøksprosjektene hadde fått oppæring i SE i forkant av prosjektet, og noen hadde utviklet en SE-inspirert tilnærming til arbeidsrettet oppfølging av deltakerne før de ble med i forsøket. Før prosjektoppstart hadde forsøksprosjektene bare lyktes med å implementere enkelte elementer av SE, som for eksempel tidlig utplassering på arbeidsplasser, mens implementering av en fullstendig SE ble opplevd som vanskelig å få til. Ved å delta i forsøket samtykket forsøksprosjektene til å rendyrke SE i form av femtrinnsprosessen til tross for kjente utfordringer med denne. Forsøksprosjektene fikk meto-deutviklingsmidler fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) for å finansiere to jobbspesialiststillinger i to år, altså veiledere som spesialiserte seg på arbeidsrettet oppfølging i tråd med femtrinnsprosessen i SE. Jobbspesialistene, lederne og andre medarbeidere fikk opplæring i femtrinnsprosessen i SE før selve implementeringen av den.

Analysen i denne artikkelen er basert på data fra en forberedende fase før selve implementeringen av SE startet, en såkalt nullpunktsanalyse. Nullpunktsanalysen var tredelt og av kvalitativ karakter. Den første delen ble gjennomført rett etter oppstart av prosjektet i august 2016. Den bestod av en analyse av gruppediskusjoner arrangert av IMDi i anledning av en regional nettverkssamling for Jobbsjansen og prosjekter finansiert med kommunale utviklingsmidler. Deltakerne var invitert til diskusjoner fordi de gjennom årlige prosjekt-rapporter hadde formidlet til IMDi at de hadde tatt i bruk elementer av SE og derfor hadde relevante erfaringer å dele. Spørsmål for diskusjonene var premisser for vellykket implementering av SE samt styrker og svakheter ved tilnærmingen relatert til målgruppen basert på det de så langt hadde erfart. Totalt 16 deltakere deltok fordelt på to grupper. Disse var faglige ledere, prosjektledere og medarbeidere i Jobbsjansen eller Introduksjonsprogrammet. Tre representanter fra ledelsen for tre ulike forsøksprosjekter var også med i gruppediskusjonene. Deltakerne styrte selv diskusjonene uten involvering av forskere eller IMDi. Gruppediskusjonene varte i to timer. Det ble tatt lydopptak, som deretter ble transkribert.

Den andre delen av nullpunktsanalysen omfattet kun forsøksprosjekter og aktører tilknyttet disse. Den hadde som mål å utforske hvordan forsøksprosjektene jobbet med å veilede deltakerne ut i arbeid, og hva de ikke fikk til før de ble med i forsøket. I dette inngikk spørsmål om hvordan medarbeiderne i forsøksprosjektene oppfattet SE-metodikken og brukte elementer av SE i sitt arbeid, samt eventuelle barrierer og drivere for rendyrking av SE i prosjektene. I tillegg til prosjektledere og veiledere i forsøksprosjektene intervjuet vi overordnet ledelse i organisasjonene, det vil si enhets- og avdelingslederne i forsøksprosjektene er knyttet til, arbeidsgivere som rekrutterer deltakere fra prosjektene, markedscoordinatorer i NAV som samarbeider med forsøksprosjektene, samt bedriftslærere som tilbyr språkstøtte og annen type oppfølging til deltakere på arbeidsplassen. Totalt ble 35 personer intervjuet i løpet av senhøsten 2016 / vinteren 2017. Intervjuene ble gjennomført per telefon og varte i 30–60 minutter. Det ble gjort grundige notater under hvert intervju.

I tillegg til et omfattende intervjumateriale inkluderte del 2 av nullpunktsanalysen en gjennomgang av forsøksprosjektens utviklingsplaner for implementering av SE der forsøksprosjektene selv hadde formulert potensielle barrierer og drivere for implementering.

Del tre av nullpunktsanalysen var basert på en gruppediskusjon om oppstartsutfordringer for jobbspesialister i forsøksprosjektene før utprøving ble satt i gang i august 2017. Ni jobbspesialister fra fem forsøksprosjekter deltok i den tre timer lange diskusjonen. Det ble gjort lydopptak av diskusjonen som deretter ble transkribert.

Alle intervjuutskriftene, notatene og dokumentene ble kodet i NVivo³ med utgangspunkt i den tidligere nevnte faktormodellen for artikkelen og kunnskap fra tidligere forskning om faktorer for implementering av SE.

VIKTIGE FAKTORER FOR IMPLEMENTERING AV SE I TILTAK FOR INNVANDRERE: NULLPUNKTSANALYSEN

Faktorer på systemnivå

De fleste forsøksprosjektene tok for seg barrierer på systemnivå, som rigiditet i regelverket for introduksjonsprogrammet samt samarbeid med arbeidsgivere og Voksenopplæringen. Jeg beskriver disse hver for seg.

Regelverket og rammene for deltakerne i Introduksjonsprogrammet beskrives av informantene som lite kompatible med SE-prinsippene. Som en av jobbspesialistene sa det: «*Begrensninger [for SE i Introduksjonsprogrammet] ligger tjuvt utenpå i systemet*». Hovedutfordringene med hensyn til regelverket handlet i oppstartsfasen om diverse regler og institusjonaliserte arbeidsmåter som etter jobbspesialistenes oppfatning var i strid med verdier og framgangsmåter definert i SE-instruksen. Hensikten med SE-tilnærmingen er for eksempel å sikre arbeid og fast tilknytning til arbeid for personer med store bistandsbehov. Selv om overgang til arbeid er en viktig målsetning for Introduksjonsprogrammet, skal Introduksjonsprogrammet etter loven «forberede for deltakelse i yrkeslivet» (§ 4 i Introduksjonsloven) eller med et annet ord «kvalifisere». Det blir da opp til Introduksjonspro-

3. NVivo er en programvare med analyseverktøy for kvalitative forskere.

grammene om de oppfatter lovformuleringen som et hinder for SE eller som en mulighet til å styrke yrkesdeltakelsen ved bruk av SE.

I tillegg opplevde forsøksprosjektene vanskeligheter med å utforme et SE-aktivitetsløp som er i tråd med femtrinnsprosessen for deltakere i Introduksjonsprogrammet. SE-aktiviteter må kunne registreres i databehandlingsystemene som «tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet» (§ 4 i Introduksjonsloven), og deltakerne skal ha et tilbud om heldagsprogram fylt med aktiviteter. Tydeliggjøring av SE-aktiviteter for deltakerne var i seg selv en utfordring. Videre omfatter ikke Introduksjonsloven «etteroppfølging», altså oppfølging av deltakere etter at de er skrevet ut fra programmet til arbeid (jf. Maximova-Mentzoni & Widding 2016). Dette er uheldig ettersom de fleste som skrives ut til arbeid, havner i midlertidige deltidsjobber og kan ha behov for videre oppfølging for å oppnå mer varig tilknytning til arbeid. Ifølge SE-perspektivet kan tidsbegrenset oppfølging noen ganger være nødvendig for å sikre at arbeidssøkere får en fast tilknytning til arbeidslivet. Dette vil kreve utvikling av nye arbeidsmåter, tilføyning av ekstra ressurser samt intern prioritering av etteroppfølging i introduksjonsprogrammene.

Et annet eksempel er fratrekk fra den månedlige stønaden dersom en deltaker er forsinket eller ikke møter opp på aktiviteter. Denne praksisen ble av jobbspesialistene ansett for å være i strid med «verdiene» i SE da det kan svekke tilliten i relasjonene mellom jobbspesialister og deltakere, og gjennom det også grunnlaget for brukermedvirkning og myndiggjøring av deltakerne. Flere forsøksprosjekter har også drøftet manglende insentiver for deltakerne til å kunne avslutte Introduksjonsprogrammet raskere ved å gå over til arbeid eller utdanning når slike muligheter dukker opp, eller gå raskere over til et kombinasjonsløp, for eksempel ved å kombinere norskopplæring og arbeid eller praksis. I Introduksjonsprogrammet har deltakere fast stønad og kortere og mindre krevende dager på skolebenken sammenlignet med fulltidsarbeidsdager slik de ofte har gjennom SE, og som i tillegg ikke nødvendigvis lønnes bedre.

Informanter fra flere av forsøksprosjektene framhevet samarbeidet med Voksenopplæringen som en faktor med relevans for implementering av SE. Mange deltakere i målgruppen for SE har dårlige norskkunnskaper samtidig som det for mange ansettelse gjelder et språkkrav. Som en av jobbspesialistene uttrykte det: «*Vår oppfølging er viktig, men det må være progresjon i språket for at deltakere skal sikres arbeid*». Et viktig spørsmål i implementeringen av SE i kvalifiseringstiltak for innvandrere er hvordan man kan sikre progresjon i norskkunnskapene for deltakere som følges av jobbspesialistene. Informantene fra forsøksprosjektene uttrykte behov for et mer fleksibelt språkopplæringstilbud enn det som finnes i dag. En rekke eksisterende barrierer ble trukket fram. Den ene handler om utfordringene med å kombinere skolegang med praksis eller arbeid. Undervisningstidene er ikke nødvendigvis lagt til rette for slike kombinasjoner. Den andre handler om behovet for å sikre opplæring i «funksjonell» eller yrkesrettet norsk og gi tilpasset språkopplæring til dem som ikke lærer norsk i klasserom. Den tredje barrieren er den manglende samordningen mellom Voksenopplæringen og kvalifiseringstiltak for innvandrere, altså lite innsikt i hverandres tilnærminger, mål og framgangsmåter. Endelig er utfordringen å sikre språkstøtte for deltakerne på arbeidsplassen slik at de klarer å fungere i jobb og samtidig vise progresjon i språkmestring hvis dette er et krav for fast ansettelse. Mange deltakere i Jobbsjansen har for eksempel ikke rett til gratis norskopplæring, men samtidig trenger de å tilegne seg

norsk kunnskaper for å sikre tilknytning til arbeidsmarkedet. Flere av forsøksprosjektene har finansiert bedriftslærere for å få språkstøtte for deltakerne på arbeidsplassene. Forsøksprosjektene så gevinster med denne type støtte og uttrykte et ønske om et slikt tilbud fra Voksenopplæringen. Dette leder i sin tur til spørsmålet om hvem som har ansvar for finansiering og drift av bedriftslærerordningen for å understøtte implementeringen av SE, noe som kan gi bedre resultater i form av overgang til arbeid og jobbfastholdelse. Alternativet kan være at jobbspesialister i kvalifiseringstiltak for innvandrere også tilegner seg kompetanse i språkstøtte på arbeidsplass, får tid til slike oppgaver i hverdagen samt sikres gode verktøy for å kunne tilby språkstøtte på arbeidsplassene.

Medarbeiderne i forsøksprosjektene drøftet også en annen viktig faktor på systemnivå, nemlig premissene for samarbeidet med arbeidsgiverne. I SE er fokuset rettet mot utvikling av relasjoner med arbeidsgivere som kan tilby ansettelse, eventuelt etter en kort praksisperiode. Alle forsøksprosjektene hadde tidligere samarbeidet med arbeidsgivere om praksisplasser. Dette er også vanlig i mange andre tiltak i NAV. Dette førte imidlertid til en institusjonalisert «praksisfelle» i samarbeidet med arbeidsgivere, dvs. fokuset på å skaffe praksisplasser framfor lønnet arbeid eller på å skaffe arbeidspraksis uten metodisk oppfølging på arbeidsplassen. Dette skaper en systemutfordring for implementeringen av SE, fordi SE forutsetter at oppfølging og trening av kandidater foregår på arbeidsplassen med utgangspunkt i god match mellom deltakernes forutsetninger og arbeidsgivernes behov, og med ansettelse som mål.

Faktorer på organisasjonsnivå

På organisasjonsnivå, dvs. i NAV eller i de kommunale Flyktningsjenestene, trakk medarbeiderne i forsøksprosjektene fram faktorer som ledelsesforankring og sikring av økonomiske ressurser for finansiering av jobbspesialiststillinger. Begge deler var en forutsetning for at forsøksprosjektene kunne sette i gang utprøving av SE. I tillegg har analysen avdekket mer uventede faktorer i forskningen om implementering av SE, idet tid og mulighet for læring og utvikling i stillingen, samarbeidsrelasjoner med markedskontakter i NAV og fysiske ressurser for utførelse av jobbspesialistens rolle ble trukket fram som forutsetninger. Dette utdypes i det følgende.

Både Introduksjonsprogrammets og Jobbsjansens prosjekter målstyres, dvs. Regjeringen setter resultatmål og stiller rapporteringskrav. Resultatmålene i 2018 for Introduksjonsprogrammet og Jobbsjansen for hjemmeværende kvinner er at andelen som skal ha overgang til arbeid eller utdanning etter endt tiltak, skal ligge på henholdsvis 70 og 65 prosent (Tildelingsbrev til IMDi 2018). Metodeutprøving, i dette tilfellet utvikling av SE-kompetanse, kan potensielt forhindre prosjektene fra å oppnå resultatkravene og i tilfellet Jobbsjansen føre til avbrutt prosjektfinansiering i kommende år. Forsøksprosjektene antok i oppstartsfasen at rendyrking av SE ville bli ressurskrevende, blant annet fordi jobbspesialistene måtte tilegne seg den nødvendige kompetansen og forsøksprosjektene måtte ha rom til å endre på strukturer og aktiviteter og utvikle nye typer metoder og verktøy som er i tråd med SE. I tillegg til å sikre god kvalitet i SE-oppfølging av deltakerne måtte forsøksprosjektene starte med oppfølging av et mindre antall deltakere (5–10) enn det som var fastsatt i kravene fra IMDi (20–25). Å sikre rom for læring og utvikling av SE i den daglige driften

var en viktig forutsetning for implementering. Samtidig kan denne typen utviklingsarbeid komme i konflikt med resultatkravene fra Regjeringen og med dette sette kvalifiseringstiltak for innvandrere i risiko for framtidig finansiering. Anerkjennelsen av læring og utvikling i målstyringen av prosjektene framstår derfor som en viktig pre-eksisterende faktor for implementering av SE i kvalifiseringstiltak for innvandrere.

En annen pre-eksisterende faktor som er identifisert på organisasjonsnivå, er rolleavklaringen i forhold til markedskontaktfunksjonen i NAV. Markedskontakt står for bygging og vedlikehold av relasjonene til arbeidsgivere og anskaffelse av praksisplasser. SE forutsetter at jobbspesialistene selv utvikler relasjoner med arbeidsgivere og har tett samarbeid med arbeidsgivere når de følger arbeidssøkerne på arbeidsplassene. Denne relasjonen er avgjørende for resultatet av utplassering på overgang til arbeid, kvalitet i oppfølgingen og selve utøvelsen av SE. I forsøksprosjektene så vi at markedskontaktfunksjonen i NAV kan komme i konflikt med jobbspesialistfunksjonen. For eksempel opplevde noen jobbspesialister at markedskontaktene ikke ville «gi fra seg» sine etablerte kontakter med arbeidsgivere. «*Det er min arbeidsplass..., for da ødelegger du...*» –var beskjeden fra markedskontaktene. I praksis betød det at jobbspesialistene ikke fikk lov til å kontakte disse arbeidsgiverne eller følge sine deltakere på disse arbeidsplassene. Det var også noen jobbspesialister som fikk «føringer» fra markedskontakter om hvordan de skulle tilpasse seg etablerte arbeidsmåter i organisasjonen. Slike samarbeidsutfordringer kan skape usikkerhet om jobbspesialistens stilling i organisasjonen, begrense jobbspesialistens handlingsrom og hindre individuelt tilpasset oppfølging.

Manglende fysiske ressurser i forsøksprosjektene, som mobiltelefoner, telefontilgang til Outlook-kalenderen eller fjerntilgang til fagsystemer viste seg å skape utfordringer for utføring av jobbspesialistrollen. Dermed ble jobbspesialistene mindre tilgjengelige, fleksible og operative i forholdet til deltakere og arbeidsgivere.

Faktorer på gruppenivå

Avklaring av jobbspesialistrollen i team framkom som en viktig faktor på gruppenivå. Den var særlig aktuell i Introduksjonprogrammet. Tiltaket har større team og kjennetegnes av en veilederfunksjon (programrådgiver) med omfattende arbeidsoppgaver i tillegg til oppfølgingen mot arbeid, som for eksempel saksbehandling og oppfølging på områder som bolig, økonomi, voksenopplæring osv. Forsøksprosjektene i Introduksjonsprogrammet har valgt ulike jobbspesialistmodeller. Noen har rendyrket jobbspesialistrollen i arbeidsgruppen. Da beholder programrådgiverne et helhetlig ansvar for oppfølging av deltakeren, også på andre områder enn arbeid, mens jobbspesialistene får ansvar for arbeidsrettet veiledning etter SE-femtrinnsstilnærming. Programkoordinatorene henviser da deltakere som fyller interne kriterier for SE-oppfølging, til jobbspesialister og gir ansvaret for arbeidsrettet oppfølging til disse.

Andre forsøksprosjekter hadde valgt å kombinere jobbspesialist- og programrådgiverroller slik at en jobbspesialist hadde fullt ansvar for en deltaker, altså også for saksbehandling og eventuelle andre oppfølgingsområder i tillegg til oppfølgingen mot arbeid. I denne modellen ble deltakerne også «henvist» til jobbspesialister av programrådgiverne.

Denne modellen var i stor grad benyttet i Jobbsjansen. Begge modellene krevde utvikling av rutiner og kriterier for «henvisning» av deltakere til en jobbspesialist.

Utfordringen ved den første modellen var rolleavklaringen mellom jobbspesialist og programrådgiver med hensyn til ansvarsområder, utføring av saksbehandling, journalføring, samarbeid om deltakerens framgang og ikke minst overføring til jobbspesialisten av ansvaret for oppfølging mot jobb. Mange jobbspesialister opplevde å befinne seg «i ukjent terreng» og var usikre på samarbeidsrelasjonene til programrådgiverne. Her framkom det et tydelig behov for lederstøtte og oppmerksom ledelse av implementeringsprosessen av team/avdelingsledere. For å sikre implementeringen av SE, måtte ledere i forsøksprosjektene skape en felles forståelse blant medarbeidere i Introduksjonsprogram og avdelinger der Jobbsjansen inngikk, for behovet for utvikling av SE/jobbspesialistkompetansen. Det ble sett på som en anledning til å utvikle et arbeidsmiljø der samarbeid og åpenhet var anerkjente verdier.

Utfordringen ved den andre modellen, som var særlig tydelig i Introduksjonsprogrammet, var å legge til rette for at jobbspesialistene kan ha en hverdag som tilsvarer deres funksjon. De måtte få mer tid i hverdagen til å følge opp deltakere mot arbeid, bygge relasjoner med arbeidsgivere og ha tid til å følge opp deltakerne på arbeidsplassen. I noen tilfeller i Introduksjonsprogrammet viste det seg at kombinasjonen av programrådgiverrollen og jobbspesialistrollen var en barriere for utvikling av jobbspesialistkompetanse hos medarbeiderne. Noen jobbspesialister følte at de var kun 20 prosent jobbspesialister, mens resten av arbeidstiden gikk til saksbehandling og oppfølging av deltakerne på andre områder enn arbeid.

Faktorer på individnivå

Profesjonell modenhet er en tydelig faktor på individnivå i våre data. Noen jobbspesialister i forsøksprosjektene hadde jobbet etter SE-tilnærmingen tidligere og hadde opparbeidet seg en forståelse av tilnærmingen og modenhet i anvendelsen av tilnærmingen. Andre jobbspesialister skulle gjennomgå en profesjonell utvikling fra veileder/programrådgiver til jobbspesialist i løpet av prosjektperioden, en prosess som var kjenetegnet av usikkerhet og til dels frykt, spesielt knyttet til det å bygge relasjoner med arbeidsgivere og å utføre oppfølging på arbeidsplassen. Flere av jobbspesialistene uttrykte i oppstartsfasen at de var bekymret for at de ikke var personlig egnet til å fungere som jobbspesialister. Bekymringen kunne være en konsekvens av en feil forestilling av jobbspesialistrollen, manglende erfaring fra arbeid med SE og mangel på SE-verktøy som var tilpasset målgruppen. Profesjonell umodenhet kunne bli mistolket som introvertisme eller som mangel på «push»-energi eller det å være tøff. Samtidig hadde disse jobbspesialistene mye annen relevant kompetanse, som for eksempel kjennskap til målgruppen for prosjektet (altså innvandrere med omfattende bistandsbehov) og deres utfordringer, kjennskap til regelverket for målgruppen og mer. Det som gjensto var å bygge opp kompetanse i å utføre selve SE-femtrinnsprosessen, noe som ville kreve både tid og erfaring.

Instruksen for SE

Medarbeiderne som var tilknyttet forsøksprosjektene, hadde varierende oppfatninger av hva SE er. Dette gjaldt også medarbeidere i kvalifiseringstiltak som deltok i gruppediskusjonene om SE på ovennevnte nettverkssamlingen arrangert av IMDi ved oppstart av prosjektet. Noen hadde hørt om effekter av metoden på overgang til arbeid. Noen assosierte SE utelukkende med tidlig utplassering på arbeidsplasser. For noen var tilnærmingen synonymt med tett oppfølging, mens andre oppfattet metoden som oppfølging på arbeidsplassen, og så videre. Mangel på en formalisert, tydelig definisjon av SE fra myndighetenes side kan være én forklaring på dette. Den andre faktoren som framkom når det gjaldt instruks for SE, var behovet for en bedre tilpasning av SE-verktøy til målgruppen. European Union of Supported Employments verktøykasse for SE-femtrinnsprosessen (EUSE 2010) virket for mange jobbspesialister som diffus og vanskelig å sette ut i livet med tanke på deres målgruppe. Dette gjaldt både organisatorisk tilrettelegging for implementering av SE og utføring av jobbspesialistrollen. Mange av våre informanter påpekte at eksisterende metodeveiledningsverktøy innen SE burde tilpasses konteksten av kvalifiseringstiltak for innvandrere.

DRØFTING

Utviklingen av SE som et satsingsområde i Norge for å styrke arbeidsinkludering av utsatte grupper tar utgangspunkt i en evidensbase, basert på studier fra en rekke land, som viser gode effekter av tilnærmingen på overgang til arbeid for personer med funksjonsnedsettelser eller alvorlige psykiske lidelser. Hvor effektiv SE blir for innvandrere som målgruppe, og hvilke forutsetninger som må være til stede for at SE skal vise gode effekter i kvalifiseringstiltak for innvandrere, er foreløpig uvisst. Det finnes lite dokumentert kunnskap om implementering av SE for innvandrere som målgruppe, og vi vet lite om faktorer for implementering av SE i kvalifiseringstiltak for innvandrere. Det eneste dokumenterte forsøket med implementering av SE for innvandrere som målgruppe ble gjennomført i begynnelsen av 2000-tallet i Sverige. Her ble det påpekt at flere av SE-prinsippene hadde blitt brutt i implementeringen. Sluttrapporten fra evalueringen konkluderte med at jobbspesialistene i praksis ikke utførte SE i sin helhet (Åslund & Johansson 2011: 404). Dette kan forklare at de dokumenterte effektene ikke var overbevisende.

Formålet med denne artikkelen har vært å peke på såkalte pre-eksisterende faktorer ved igangsetting av implementeringen av SE i kvalifiseringstiltak for innvandrere, altså faktorer som gjør seg gjeldende i en forberedende eller utforskende fase⁴ av implementeringen (Fixsen mfl. 2009; Meyers, Durlak & Wandersman. 2012). Analysen har avdekket en rekke pre-eksisterende faktorer på system-, organisasjons-, gruppe- og individnivå samt faktorer knyttet til instruks for SE. Når det gjelder instruks, viser studien at SE-tilnærmingen vekker en del skepsis blant medarbeidere i kvalifiseringstiltak for innvandrere med tanke på relevans for deres målgruppe, ressursbruk og implementering innenfor eksisterende

4. Omtales ulikt i ulike prosessmodeller.

regelverk for tiltaksdrift. Våre informanter har omtalt eksisterende beskrivelser av SE-tilnærmingen som diffuse og vanskelige å omsette i praksis. Når det gjelder NAV og kvalifiseringstiltak for innvandrere, så vi tydelig et behov for normative avklaringer av hva SE er og ikke er. Tidligere forskning har anbefalt at SE utføres i henhold til kvalitetsstandarder (Drake mfl. 2012; Bonfils mfl. 2016). I 2018 har både SENO og Arbeids- og velferdsdirektoratet kommet med hver sin kvalitetsveileder for SE-femtrinnsprosessen som vil kunne bidra til å avklare misoppfatninger om SE i praksisfeltet. I hvilken grad disse veilederne er overførbare og relevante for kvalifiseringstiltak for innvandrere, er et åpent spørsmål som bør utforskes.

Jeg har også identifisert faktorer på systemnivå som er relevante for implementering av SE for innvandrere som målgruppe. Tidligere forskning om SE-implementering har pekt på tverrsektorielt samarbeid (Bonfils mfl. 2016) som en vesentlig faktor med referanse til helsemyndigheter og arbeidsformidlingstjenester. I kvalifiseringstiltak for innvandrere i Norge er samarbeid med Voksenopplæringen og tilrettelegging for språkprogresjon på arbeidsplassen en tydelig potensiell faktor for vellykket implementering av SE. Tidligere forskning har også påpekt at regelverk og lokal policy, for eksempel retningslinjer for rehabilitering (Hasson mfl. 2011) eller regler for arbeidsevnevurdering (Bonfils mfl. 2016) er faktorer som har betydning for implementeringen av SE for tradisjonelle målgrupper. Den foreliggende studien viser at selve lovverket og en institusjonalisert praksis i kvalifiseringstiltak for innvandrere, spesielt i Introduksjonsprogrammet, kan oppfattes av praktikere som for rigide til at slike tiltak kan gi mulighet for rendyrking av SE. En annen utfordring på systemnivå som framkom i vår studie, gjaldt samarbeidet mellom kvalifiseringstiltak for innvandrere og arbeidsgivere og den institusjonaliserte arbeidsmåten omtalt i artikkelen som «praksisfelle». Selv om nyere norsk forskning kritiserer bruk av praksisplasser (se f.eks. Frøyland & Spjelkavik 2014; Zhang 2016; Friberg & Elgvin 2016), er «praksisfelle» ikke tidligere trukket fram som en barriere for implementering av SE. Det som er spesielt i konteksten av kvalifiseringstiltak for innvandrere og andre målgrupper, er at de per definisjon er «kvalifiseringstiltak» som i mange år har brukt arbeidsplasser for å aktivisere deltakere. Derfor ble det skapt et spesielt klima for samarbeid mellom kvalifiseringstiltakene og arbeidsgivere som ikke er lett å forandre, og som er til hinder for innføring av SE-tilnærmingen.

Studien finner også en rekke pre-eksisterende faktorer på organisasjons- og gruppenivå som tidligere er identifisert med tanke på implementering av evidensbasert kunnskap generelt og SE spesielt. Tidligere forskning har framhevet ledelse av SE-implementering som en viktig faktor for implementering av SE (Rinaldi, Miller & Perkins 2010; Kirsh 2016). I tråd med tidligere forskning (Spjelkavik mfl. 2011; Bolfils mfl. 2016; Kirsh 2016; Spjelkavik mfl. 2016) har jeg også i denne studien sett at innføringen av jobbspesialistfunksjonen i kvalifiseringstiltak for innvandrere utfordret etablerte arbeidsmåter, samarbeidsrelasjoner og i det hele tatt ble et spørsmål om tillit til jobbspesialisten som eget kompetanseområde. Disse utfordringene tydeliggjør behov for oppmerksom, proaktiv og tilstedeværende ledelse av igangsetting av implementeringen. Ledelsesoppgaver i denne fasen er å avklare ansvarsområder, forebygge rollekonflikter og legge til rette for samarbeid mellom jobbspesialister, programrådgivere og andre veiledere, markedskontakter osv. for å sikre effektiv SE-implementering i kvalifiseringstiltak for innvandrere. Som Drake mfl. (2012) har

påpekt, må ledelsen som har ansvar for implementering av SE, kunne påta seg rollen som endringsagent i organisasjonen. Dette gjelder spesielt ledelse av implementering av SE for innvandrere som målgruppe fordi det ennå ikke finnes dokumentert kunnskap om implementering for denne målgruppen.

Selv om finansiering av jobbspesialiststillinger og ledelsesforankring i organisasjonene ikke har blitt særlig vektlagt i denne studien, kan dette utgjøre det største hinderet for implementering av SE i kvalifiseringstiltak og arbeidsrettede tiltak for innvandrere. For alle forsøksprosjektene var sikker ekstra finansiering og ledelsesforankring viktige faktorer for implementering av SE. Deltakelse i et forskningsprosjekt dekket finansieringsbehovet i forsøksperioden. I tråd med tidligere forskning om SE-implementering (Spjelkavik mfl. 2011; Aarons mfl. 2011; Drake mfl. 2012; Grey mfl. 2012; Bolfils mfl. 2016; Noel mfl. 2017), vil jeg anbefale policymakere og myndigheter å ta hensyn til denne barrieren for å sikre et bærekraftig SE-tilbud ved eventuell mainstreaming av SE i kvalifiseringstiltak og arbeidsrettede tiltak for innvandrere.

Når det gjelder faktorer på individnivå, avdekker denne studien behov for å styrke kompetansen på samhandling med arbeidsgiverne for å kunne implementere SE. Dette er i tråd med tidligere forskning om implementering av «place-train⁵»-tilnærminger i NAV (se f.eks. Frøyland & Spjelkavik 2014; Spjelkavik 2016;). Samtidig viser studien at kompetanseheving alene ikke nødvendigvis løser utfordringene. Implementering av SE i kvalifiseringstiltak for innvandrere forutsetter at kompetansen tas i bruk og fører til endring i arbeidsmåter og utvikling og institusjonalisering av nye verktøy og handlingsmåter i veiledningen av deltaker mot arbeid. Studien drøftet blant annet spørsmål om et SE-aktivitetssløp for introdeltakere som eksempel på denne typen utfordring.

Selv om faktorene i denne studien er kategorisert på ulike hierarkiske nivåer, er det viktig å ta hensyn til samspeillet mellom disse. Profesjonell umodenhet hos jobbspesialister på individnivå, manglende kompetanse om oppfølging på arbeidsplasser og rolleavklaring på organisasjonsnivå påvirkes av mangelen på tilrettelagte instruksjoner for implementering av SE i kvalifiseringstiltak for innvandrere. Etablert praksis for samarbeid med arbeidsgivere på systemnivå har sammenheng med manglende kompetanse om arbeidsgivere på gruppenivå, osv. Ifølge Hasson mfl. (2011) kan noen pre-eksisterende faktorer kun gjelde i oppstartsfasen og overvinnes med informasjon til praksisfeltet og med opparbeidet erfaring, mens andre, spesielt faktorer på systemnivå, kan være vanskelige å endre i et kortsiktig perspektiv. En slik endring vil kreve oppmerksomhet fra beslutningstakere og en tverrsektoriell tilnærming til hvordan de identifiserte utfordringene skal håndteres.

5. «Place-train» er en tilnærming til arbeidsinkludering der brukere så raskt som mulig utplasseres på ordinære arbeidsplasser der de får nødvendig kvalifisering og støtte for å forbli i jobb. «Place-train» er et viktig element i SE.

BEGRENSNINGER

Denne studien er avgrenset til pre-eksisterende faktorer som er antatt å ha betydning for implementering av SE og effekter av tilnærmingen ovenfor målgruppen «innvandrere med omfattende bistandsbehov». Faktorene må valideres gjennom effektevalueringer. Studien drøfter ikke implementeringsfaktorer i andre faser av implementeringen, og heller ikke deltakerfaktorer, som ifølge Gurses mfl. (2010) også har betydning for implementering av evidensbasert kunnskap, og som dermed er viktige å ta med i videre evaluering av implementeringen og dens resultater. Vi trenger mer forskning for å identifisere slike faktorer i tilknytning til kvalifiseringstiltak for innvandrere. Jeg drøfter i mindre grad kontekstuelle faktorer som velferdssystemet, arbeidsledighet, trygdeytelser osv. fordi studien publiseres i Norge og datamaterialet i denne artikkelen ikke har omtalt denne typen kontekstuelle faktorer. Siden studien er gjort i kvalifiseringstiltak for innvandrere der informantene har betydelig kompetanse om målgruppens utfordringer, er det sannsynlig at en rekke målgruppespesifikke faktorer ikke har blitt fanget i denne konteksten.

KONKLUSJON

Denne studien bidrar med ny, strukturert, teoriforankret og praksisbasert kunnskap om faktorer som kan være viktige for implementering av SE i kvalifiseringstiltak for innvandrere. Studien framhever pre-eksisterende faktorer for implementering som det bør tas hensyn til i den første forberedende fasen der det legges til rette for tilpasning av SE til lokale forhold i organisasjonene som jobber med innvandrere som målgruppe. Potensielle faktorer er avdekket på system-, organisasjons-, gruppe- og individnivå og i retningslinjene for SE. Denne typen kunnskap er avgjørende for å bidra til utvikling av effektiv politikk, styring og ledelse av implementering av SE i kvalifiseringstiltak for innvandrere. Det er behov for mer nyansert kunnskap om SE-implementering i kvalifiseringstiltak for innvandrere fra andre faser av implementeringen for å få en mer helhetlig forståelse av implementeringsfaktorene for denne nye målgruppen for SE. Studiens funn har også relevans utover implementering av Supported Employment. Studien framhever viktige barrierer for arbeidsinkludering av utsatte grupper innvandrere.

REFERANSER

- Aarons, G.A., Hurlburt, M. & Horwitz, S.M. (2011). Advancing a conceptual model of evidence-based practice implementation in public services. *Adm Policy Ment Health*, 38, 4–23. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10488-010-0327-7>
- Bauer M.S., Damschroder, L., Hagedorn, H., Smith, J. & Kilbourne A.M. (2015). An introduction to implementation science for the non-specialist. *BMP Psychology* 3, 32. DOI: <https://doi.org/10.1186/s40359-015-0089-9>
- Birkelund, G. E., Rogstad, J., Heggebø, K., Aspøy, T. M. & Bjelland, H. F. (2014). Diskriminering i arbeidslivet – Resultater fra randomiserte felteksperiment i Oslo, Stavanger, Bergen og Trondheim. *Sosiologisk Tidsskrift*, 22, 352–382.

- Blystad, R. & Spjelkavik, Ø. (1996). *Integrering av yrkeshemmede i arbeidslivet: evaluering av Arbeid med bistand*. Rapport96:6. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Bratsberg B., Raaum, O. & Røed, K. (2017). Immigrant labor market integration across admission classes. *Nordic Economic Policy Review*, 2017, 17–54. DOI: <http://dx.doi.org/10.6027/TN2017-520>
- Bonfils, I.S., Hansen, H., Dalum, H.S. & Eplov, L.F. (2016). Implementation of the individual placement and support approach – facilitators and barriers. *Scandinavian Journal of Disability Research*, 19, 318–333. DOI: <https://doi.org/10.1080/15017419.2016.1222306>
- Bø, T.P. (2013). *Innvandrere på arbeidsmarkedet: data fra arbeidskraftundersøkelsen*. Rapport 13:49, Oslo: SSB.
- Drange, I. (2014). *Mangfoldsledelse. En kunnskapsoversikt*. Rapport 14:3. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. DOI: <https://doi.org/10.7577/afi/rapport/2014:3>
- Djuve, A.B., Kavli, H.C., Sterri E.B. & Bråten, B. (2017) *Introduksjonsprogram og norskopplæring: Hva virker – for hvem?* Rapport 17:31. Oslo: Fafo.
- Drake R.E., Bond G.R. & Becker, D.R. (2012). *Individual Placement and Support: An Evidence-Based Approach to Supported Employment*. NY: Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199734016.001.0001>
- Ekeland, A. (2012). *Ny sjanse – varige resultater? En vurdering av integreringstiltaket «Ny sjanse»*. Rapport 12:17. Oslo: SSB.
- Eriksen, T.H. & Sajjad, T.A. (2015). *Kulturforskjeller i praksis: perspektiver på flerkulturelle Norge*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- EUSE (2010). European Union of Supported Employment Toolkit. Hentet fra <http://www.euse.org/content/supported-employment-toolkit/EUSE-Toolkit-2010.pdf>
- Fixsen D. L., Blase, K.A., Naoom, S.F. & Wallace, F. (2009). Core implementation components. *Research on Social Work Practice*, 19, 531–540. DOI: <https://doi.org/10.1177/1049731509335549>
- Flottorp, S. & Aakhus, E. (2013). Implementeringsforskning: vitenskap for forbedring av praksis. *Norsk Epidemiologi*, 23, 187–196. DOI: <https://doi.org/10.5324/nje.v23i2.1643>
- Friberg, J. & Midtbøen, A. (2017). Ethnicity as skill: Immigrant employment hierarchies in Norwegian low-wage labour markets. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44, 1463–1478. DOI: <https://doi.org/10.1080/1369183x.2017.1388160>
- Friberg, J.H. & Elgvin, O. (2016). Når velferdsstaten bryter tilliten ned: Somaliske innvandrere i møte med NAV. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 3, 257–284. DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.1504-291x-2016-03-02>
- Frøyland, K. (2018). *Arbeidsinkludering av utsett ungdom – potensialet i bruk av ordinære arbeidsplasser i tråd med Supported Employment*. Avhandling ph.d. nr.2. Oslo: OsloMet –storbyuniversitetet.
- Frøyland, K. & Spjelkavik, Ø. (2017). *Effekt- og følgeevaluering av Lindesneslosen. Underveisrapport 2*. FoU-resultat 2017:01. Oslo:Arbeidsforskningsinstituttet.
- Gurses, A.P., Marsteller, J.A., Ozok, A.A., Xiao, Y., Owens, S. & Pronovost, P.J. (2010). Using interdisciplinary approach to identify factors that affect clinicians' compliance with evidence-based guidelines. *Critical care medicine*, 38, 282–91. DOI: <https://doi.org/10.1097/ccm.0b013e3181e69e02>

- Hasson, H., Andersson, M. & Beierholm, U. (2011). Barriers in implementation of evidence-based practice: Supported employment in Swedish context. *Journal of Health Organization and Management*, 25, 332–345. DOI: <https://doi.org/10.1108/14777261111143563>
- Høgestøl, A. & Skutlaberg, L.S. (2017). *Jobbsjansen 2016: Analyse av individ- og prosjektrapportering*. Rapport 17:01. Bergen: Ideas2evidence.
- Inge, K., Grahama, C.W., Brooks-Lane, N., Wehmanc, P. & Griffind, C. (2018). Defining customized employment as an evidence-based practice: The results of a focus group study. *Journal of Vocational Rehabilitation*, 48, 155–166. DOI: <https://doi.org/10.3233/jvr-180928>
- Introduksjonsloven: Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere. Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2003-07-04-80#KAPITTEL_2
- Haug, E., Nilsen B.E., Tangnæs, E. & Paulsen, K.M. (2017) Sluttrapport fra KLAR-prosjektet 2013 – 2016. Halden: Høgskolen i Østfold. Hentet fra: https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kunnskap/Forsok+i+regi+av+NAV/_attachment/517534?_ts=15f01737628&download=true
- Kirsh, B. (2016). Client, contextual and program elements influencing supported employment: A literature review. *Community Mental Health Journal*, 52, 809–820. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10597-015-9936-7>
- Liebig, T. & Tronstad K.R. (2018). Triple disadvantage? A first overview of the integration of refugee women. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 216. Paris: OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/3f3a9612-en>
- Lockett, H., Waghorn, G., Kydd, R. & Chant, D. (2016). Predictive validity of evidence-based practices in supported employment: A systematic review and meta-analysis. *Mental Health Review Journal*, 21, 261–28. DOI: <https://doi.org/10.1108/mhrj-12-2015-0040>
- Marshall, T., Goldberg, R.W., Braude, L., Dougherty, R.H., Daniels, A.S., Ghose, S.S., George, P. & Delphin-Rittmon, M-E. (2014). Supported employment: Assessing the evidence. *Psychiatric Services*, 65, 16–23. DOI: <https://doi.org/10.1176/appi.ps.201300262>
- Maximova-Mentzoni, T. (2018) Konflikter på flerkulturelle arbeidsplasser. I H. Heen & R.H. Salomon (red.) *Varme konflikter i arbeidslivet: organisatoriske perspektiver og håndteringsmetoder* (s. 140-162). Oslo: Gyldendal.
- Maximova-Mentzoni, T. (2014). *Fra Ny sjanse til Jobbsjansen: Resultater fra individrapportering for deltakere i 2013*. Rapport. Oslo: IMDi. <http://docplayer.me/6619352-Fra-ny-sjanse-til-jobbsjansen-resultater-fra-individrapportering-for-deltakere-i-2013.html> [lenken 19.02.2019]
- Meyers, D.C., Durlak, J.A. & Wandersman, A. (2012). The Quality implementation Framework: A synthesis of critical steps in the implementation process. *American Journal of Community Psychology*, 50, 462–480. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10464-012-9522-x>
- Midtbøen, A.H. (2015). Etnisk diskriminering i arbeidsmarkedet. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 56, 4–30.
- Midtbøen, A.H. & Rogstad, J. (2012). *Diskrimineringens omfang og årsaker. Etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv*. Rapport 12:1. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Nilsen, P. (2015). Making sense of implementation theories, models and frameworks. *Implementation Science*, 10:53. DOI: <https://doi.org/10.1186/s13012-015-0242-0>
- Noel V., Bond, G.R., Drake, R.E., Becker, D.R., McHugo, G.J., Swanson, S.J., Alison E., Luciano, A.E. & Greene, M.A. (2017). Barriers and facilitators to sustainment of an evidence-based supported

- employment program. *Adm Policy Ment Health*, 44, 331–338. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10488-016-0778-6>
- Nøkleby, H. & Hernes, T. (2017) Effekter av Supported Employment. *Arbeid og velferd*, 2, 65–76.
- Nøkleby H, Blaasvær N. & Berg R.C. (2017). *Supported Employment for arbeidssøkere med bistandsbehov: en systematisk oversikt*. Forskningsoversikt 04.2017. Oslo: Folkehelseinstituttet.
- Orupabo, J. (2016). *Kvinnejobber, mannsjobber og innvandrersjobber*. Oslo: Cappelen Damm.
- Rinaldi M., Miller, L. & Perkins R. (2010). Implementing the individual placement and support (IPS) approach for people with mental health conditions in England. *International Review of Psychiatry*, 22, 163–172. DOI: <https://doi.org/10.3109/09540261003720456>
- Sandal, G.M., Bye, H.H., Fyhn, T. & Markova, V. (2013). «Mangfoldsledelse» og innvandreres tilknytning til arbeidsplassen. Bergen: Society and workplace diversity group, Institutt for samfunnspsykologi, Universitetet i Bergen.
- Schafft, A. & Spjelkavik, Ø. (1999). A Norwegian approach to supported employment: arbeid med bistand. *Journal of Vocational Rehabilitation*, 12, 147–158.
- Spjelkavik, Ø. (2014). Ordinært arbeid som metode og mål. I K. Frøyland & Ø. Spjelkavik (red.) *Inkluderingskompetanse: ordinært arbeid som mål og middle* (s. 33-49?). Gyldendal Akademisk AS.
- Spjelkavik, Ø. (2016). *Arbeidsrettet brukeroppfølgning: «Place then train» i kvalifiseringsprogrammet i NAV?* Forskningsbasert utprøving av «place then train»-metodikk ved to NAV-kontor. AFI-FOU-resultat 2016:3. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet, Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Spjelkavik, Ø. & Blystad, R. (1997). *A Norwegian Approach to Supported Employment*. Rapport: 97:1. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Spjelkavik Ø., Hagen, B. & Härkäpää, K. (2011). *Supported Employment i Norden*. Rapport 11:3. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. DOI: <https://doi.org/10.7577/afi/rapport/2011:3>
- Spjelkavik, Ø., Mamelund, S.-E. & Schafft, A. (2016). *Inkluderingskompetanse i NAV. Evaluering av forsøket Kjerneoppgaver i NAV*. Rapport 16: 05. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- SSB (2018). *Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere*. Hentet fra: <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/introinnv/aar-tidligere-deltakere>
- Tansella, M. & Thornicroft, G. (2009). Implementation science: Understanding the translation of evidence into practice. *The British Journal of Psychiatry*, 195, 283–285. DOI: <https://doi.org/10.1192/bjp.bp.109.065565>
- Tildelingsbrev til IMDi for 2018 (2017). Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/59f5becfc2384dacb88e9ef4fccba33/tildelingsbrev-imdi-2018.pdf> [lenken 26.05.18]
- Quortrup J. & Spjelkavik Ø. (2013). *Hva er god Arbeid med bistand? – Forhold som kan være av betydning for om deltakerne kommer i arbeid*. Report 13:2. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. DOI: <https://doi.org/10.7577/afi/rapport/2013:2>
- Valenta, M. (2008). Hindringer for sosial integrering av innvandrere i arbeidslivet. *Søkelys på arbeidslivet*, 25, 355–365.
- Zhang, T. (2016). Virker arbeidspraksis i ordinær virksomhet etter sitt formål? *Søkelys på arbeidslivet*, 33, 45–65. DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2016-01-02-03>