



Gjennomgang av flyktningarbeidet i Bærum kommune

Asle Høgestøl, Linn Synnøve Skutlaberg og Malin Dahle



IDEAS2EVIDENCE

ideas2evidence-rapport 05:15

Gjennomgang av flyktningarbeidet i Bærum kommune

ideas2evidence-rapport 05:2015

Utarbeidet av Asle Høgestøl, Linn Synnøve Skutlaberg og Malin Dahle
på oppdrag fra Bærum kommune

ideas2evidence 05:2015

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

Bergen, april 2015

ISBN (elektronisk): 978-82-93181-36-1, (trykt): 978-82-93181-37-8

FORORD

På oppdrag for Bærum kommune, har ideas2evidence gjennomført en gjennomgang av flyktningarbeidet i kommunen. Rapporten presenterer våre funn, analyser og vurderinger.

Evalueringen har undersøkt tre hovedtemaer. For det første har vi sett på organisering og ansvarsdeling i kommunens flyktningarbeid. For det andre har vi sett på ressursbruken i flyktningarbeidet, slik det fremkommer av Beregningsutvalgsundersøkelsen for 2013. Det siste hovedtemaet har vært resultatoppnåelsen i introduksjonsprogrammet i kommunen. Alle disse tre elementene oppsummeres i siste kapittel, som også foreslår enkelte grep som kan tas for å få ned den totale ressursbruken i flyktningarbeidet.

Vi vil rette en stor takk til alle som har bidratt med sin tid og kunnskap inn i arbeidet med dette prosjektet. Dette gjelder en lang rekke informanter som har stilt opp til intervju, svart på oppfølgingsspørsmål på e-post og telefon, og bidratt til innsamling av kvantitative data. Vi vil spesielt rette en takk til Skedsmo kommune ved Kristin Øren, Karianne Fossum Slemdal, Øystein Olsen og Øyvind Stubsjøen, og Trondheim kommune ved Pia Helen Jørgensen, Elena Refsnes og Michael Pedersen, som gjennom sin deltagelse har gitt rapporten det nødvendige komparative perspektivet.

Prosjektet har også hatt betydelig nytte av en svært tett og god oppfølging fra, og samarbeid med, relevante aktører i Bærum kommune. Vi vil spesielt trekke fram Cai Birger Nasset, som har vært vår primære kontaktperson i kommunen, samt Britt Solvang, Anita Ekle Kildahl, Christina Pedersen og Witold Kotula.

Evalueringen er gjennomført av Asle Høgestøl, Linn Synnøve Skutlaberg og Malin Dahle. Asle Høgestøl har vært prosjektleder.

Bergen

April 2015

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	3
Innledning	9
Leserveiledning	10
Hovedfunn og anbefalinger	10
Metode	13
Kvalitativt materiale	13
Utvelgelse av sammenligningskommuner	14
Kvantitativt materiale	15
KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering)	15
Beregningsutvalsundersøkelser	15
Sluttstatus	16
SSBs Monitor for introduksjonsordningen	16
Tidsserierapport om kommunenes resultater i introduksjonsordningen	16
Innkjøpt datamateriale fra SSB	16
ideas2evidence sin ressurskartlegging	17
Bakgrunn	21
Organisering av flyktningarbeid i Bærum kommune	21
Arbeid og mestring	22
Avdeling Introduksjonsprogram	23
Avdeling Migrasjonshelse	24
Voksenopplæringscenteret	25
NAV	25
Barnevernstjenesten	26
Ansvarsdeling	27
Teoretiske perspektiver på tverrfaglig koordinering og samarbeid	28
Hvilket handlingsrom har kommunenes i flyktningarbeidet? Juridiske, politiske og faglige forpliktelser	29
Horisontal ansvarsdeling	30
Styrkene i Bærums flyktningarbeid	27
Robust samarbeid	27
Avklart ansvar mellom Avdeling Intro og Avdeling Ungdom i Barnevernstjenesten om bosetting	28
Et NAV-kontor som har evne og vilje til å prioritere flyktningarbeidet	28
Følger faglige råd om tett oppfølging og Arbeidsrettet introduksjonsprogram	29

Samlokalisering i Kunnskapssenteret	29
Tettere samarbeid mellom det sosialfaglige og det helsefaglige flyktningarbeidet	29
Utfordringene i Bærums flyktningarbeid	30
Oppfølging av deltakere i introduksjonsprogram	30
Avdeling Migrasjonshelse.....	31
Et helårlig introduksjonsprogram på fulltid.....	37
Konklusjon/Oppsummering	42
Kommunenes ressursbruk.....	45
Kapitlets oppbygning	46
Kommunenes resultater i beregningsutvalgsundersøkelsen for 2013	46
Overordnet ressursbruk	47
Ressursbruk - Spesifisert	49
Sosial rådgiving og veiledning	49
Introduksjonsprogram.....	50
Eksamensrettet grunnskoleopplæring	58
Kvalifiseringsprogram	58
Sysselsettingstiltak, yrkeskvalifisering og arbeidstrening	59
Boliger og boligadministrasjon.....	59
Utgifter i medhold av lov om kommunale helse- og omsorgstjenester.....	61
Barnevern	62
Ekstratiltak i grunnskolen	63
Kultur- og ungdomstiltak.....	63
Barnehager	64
Felleskostnader	65
Oppsummering.....	66
Kommunenes resultatoppnåelse	69
Generelt om resultatindikatorer	69
Resultatoppnåelse – Introduksjonsprogram	70
Sluttstatus.....	70
Statistisk sentralbyrås Monitor for introduksjonsordningen	82
Benchmarkingindikator, forventet og faktisk tidsbruk	84
Langsiktig status, tidligere deltakere i introduksjonsprogram.....	85
Resultatoppnåelse – Norskprøver	90
Oppsummert	91

Flyktningarbeidet i Bærum oppsummert	93
Forlengelse på introduksjonsprogram	95
Ansatteressurser i tilknytning til introduksjonsprogram.....	96
Praktisk oppfølging.....	96
Sosialfaglig oppfølging.....	96
Helsefaglig oppfølging	96
Helårlig introduksjonsprogram.....	97
Litteraturliste.....	99

Kapittel 1

INNLEDNING

Bærum kommune har over tid sett behov for å gjennomgå sitt arbeid på hele flyktningefeltet.¹ Dette behovet ble spesielt aktualisert etter at Beregningsutvalgets rapport for 2013 viste at Bærum kommune bruker mer ressurser på bosetting- og integreringsarbeidet enn de andre kommunene representert i rapporten.

Med dette som utgangspunkt har det vært et mål for utredningen å skape kunnskap om hvordan man kan gjennomføre endringer i flyktningarbeidet som modererer kostnadsbruken, og fører kostnadsnivået nærmere gjennomsnittet for de kommunene som inngår i Beregningsutvalgets årlige undersøkelse. Det har samtidig vært et underliggende premiss om å unngå at en reduksjon i ressurser gjør det vanskeligere å bistå bosatte flyktninger med å bli selvhjulpne og å gi god kvalifisering til arbeid og utdanning. Bærum har i mange år hatt gode resultater i sitt flyktningarbeid, spesielt knyttet til introduksjonsordningen.

Den overordnede problemstillingen for prosjektet følger av disse to hensynene: *Hvordan kan kommunen redusere kostnadene i flyktning- og introduksjonsarbeidet, uten at det går på bekostning av de gode resultatene?*

Dette er et spørsmål som ikke uten videre er enkelt å besvare rent empirisk. Prosjektet har derfor forholdt seg til et sett av operasjonaliserte spørsmål som har lagt premissene for datainnhenting og utarbeidelse av rapport.

Disse operasjonaliserte spørsmålene var som følger:

- ◆ Hvorfor har Bærum de høyeste kostnadene til bosetting og integrering av flyktninger blant de 20 utvalgskommunene i Beregningsutvalget?
- ◆ Hvilke resultater produserer flyktningarbeidet i Bærum, og hva er sannsynlige sammenhenger mellom ressursbruk og resultater?
 - ◆ Er det samsvar mellom ressursbruk og resultat?

Rent praktisk har man i arbeidet med disse spørsmålene utført en grundig gjennomgang av ressursbruk og resultater, og sammenholdt dette med ressursbruk og resultater i to sammenlignbare kommuner, Skedsmo og Trondheim.

I forlengelsen av denne sentrale problemstillingen har vi også gjennomført en vurdering av ansvarfordelingen mellom sentrale aktører involvert i arbeidet med introduksjonsprogrammet i kommunen. Denne tematikken har for det første sammenheng med Bærums manglende oppfyllelse av det lovfestede kravet om helårlig introduksjonsprogram/program på fulltid, slik det fremkommer

¹ Bosettingssak datert 12.11.2014, side 2.

av Fylkesmannens tilsynsrapport for 2014.² Samtidig henger organisering, ansvarsdeling og samarbeid sammen med ressursbruk, og gjennomgangen har derfor fokusert på hvorvidt dagens ansvarsfordeling og samarbeid gir en god utnyttelse av kapasitet og kompetanse i introduksjonsordningen.

Den førende problemstillingen for denne delen av rapporten har vært:

- ◆ Finnes det en bedre måte å fordele oppgaver og ansvar i introduksjonsarbeidet på, for å kunne tilby helårs- og fulltidskvalifisering, og for å utnytte kommunens kapasitet og kompetanse?

Rapporten presenterer våre funn og synspunkter basert på et svært bredt tilfang av både kvalitativt og kvantitativt datamateriale. Vi har vært bevisste på denne rapportens rolle som et utgangspunkt for reelle endringer, og har derfor anlagt et praktisk perspektiv i våre vurderinger. Dette innebærer blant annet at vi i gjennomgangen av ressursbruk har fokusert på utgiftsposter som ikke er høye grunnet teknikaliteter eller tilfeldigheter, men hvor vi ser reelle forskjeller mellom kommunene knyttet til drift og organisering. I forlengelsen av dette har vi i våre anbefalinger konsentrert oss om områder hvor vi ser at det er praktisk mulig å gjøre endringer og tilpasninger hovedsakelig innenfor rammene av flyktningarbeidet slik det er organisert i dag.

LESERVEILEDNING

Etter innledningen tar **andre kapittel** i denne rapporten for seg det metodiske grunnlaget til dette prosjektet. Kapittelet presenterer de datakilder og datainnhentingsstrategier som er brukt i denne forbindelse.

I **kapittel 3** gir vi en overordnet deskriptiv beskrivelse av oppgaver, organisering og ansvarsdeling i Bærum kommunes flyktningarbeid.

Kapittel 4 har en analytisk innfallsvinkel, og presenterer våre vurderinger av hvordan ansvarsdelingen fungerer mellom de sentrale aktørene i introduksjonsarbeidet i Bærum kommune.

Kapittel 5 fokuserer på ressursbruken i Bærum, og sammenligner denne med ressursbruken i Skedsmo og Trondheim, mens **kapittel 6** gjennomgår resultatene i flyktningarbeidet for de samme tre kommunene, med utgangspunkt i både offentlig tilgjengelige og egeninnsamlede kilder.

Avslutningsvis oppsummeres funnene i rapporten, og vi kommer med anbefalinger knyttet til ressursbruken i flyktningarbeidet.

HOVEDFUNN OG ANBEFALINGER

- ◆ Vi finner at det er et robust samarbeid mellom alle enhetene som i dag har viktige oppgaver i flyktningarbeidet
- ◆ Bærum bør prioritere å sikre at lovens krav om et helårlig introduksjonsprogram på fulltid oppfylles. For å oppnå dette kan det bli nødvendig å samle ansvaret for gjennomføring hos enten Voksenopplæringscenteret eller avdeling Introduksjonsprogram.

² Tilsynsrapport fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus 2014, side 6 og 9.

- Tiltak som kan vurderes er økt kjøp av tiltak, og/eller en omstilling der en rekrutterer ansatte som ikke er bundet av arbeidstidsordningen til å utvikle kurs og drive et systematisk markedsarbeid.
- Det kan undersøkes om det er mulig å etablere et samarbeid med NAV, for å unngå konkurranse om praksisplasser.
- ◆ Bærum bruker mer ressurser enn andre kommuner på sosialfaglig oppfølging. Tett helse- og sosialfaglig oppfølging av flyktninger er et godt faglig grep, men ikke et juridisk krav som kommunen er bundet av. Det betyr at kommunen har et handlingsrom til å gjøre justeringer på dette feltet. Skal Bærum bruke mindre ressurser må rådgivernes oppfølging av deltakere effektiviseres.
 - Et tiltak kan være en ytterligere rendyrking av den sosialfaglige oppfølgingen, kombinert med en effektivisering av måten oppfølgingen organiseres på. Her kan en tenke seg en teamspesialisering. Forutsetningen er at den enkelte rådgiver følger opp langt flere deltakere enn i dag, for å frigjøre ressurser.
- ◆ Våre funn tyder på at behovet for praktisk oppfølging er større enn det som blir dekket i dag, og det oppstår gråsoner der det er uklart hvem som har ansvar. Kommunen bør gjennomgå tydeligere hva de kan og *ikke* kan bistå flyktningene med, og hvem som bør få ansvaret for de ulike oppfølgingsoppgavene.
 - Her bør kommunen være særlig oppmerksom på at spesialisert kompetanse ikke bør brukes til praktiske oppgaver i utstrakt grad. Det bør heller prioriteres å øke miljøarbeiderkapasitet, sammen med en økt ansvarliggjøring av de ordinære tjenestene for å gi ekstra oppfølging til flyktninger.
- ◆ Gjennomgangen viser at Bærum kommune har svært gode resultater i sitt flyktningarbeid, spesielt merker vi oss at:
 - Overgangen til sosialstønad og supplerende sosialstønad for introduksjonsdeltagerne er lav
 - Overgangsandelen til arbeid/utdanning for introduksjonsdeltagerne er høy
 - Den langsiktige statusen til tidligere introduksjonsdeltagerne er betydelig mer positiv i Bærum enn i Skedsmo og Trondheim, med høyere andeler i jobb/utdanning, lavere andeler som mottar sosialstønad, og betydelig lavere utbetalinger til sosialstønad enn i de andre kommunene
- ◆ Samtidig ser vi at ressursbruken på introduksjonsprogram er betydelig høyere i Bærum enn i Skedsmo og Trondheim, dette skyldes spesielt:
 - Mange ansatte på introduksjonsavdelingen satt opp mot antall deltagere
 - Svært liberal praksis rundt forlengelse
- ◆ For å få ned ressursbruken i flyktningarbeidet bør det vurderes å få forlengelsesgrad og ansattressurser ned mot normalen i andre kommuner
 - Man må samtidig være bevisst på at en substansiell mengde forskning har vist at tett oppfølging er en suksessfaktor for måloppnåelse i denne typen kommunale ordninger. Endringer må gjennomføres med et blikk for hva som historisk har gitt flyktningarbeidet i Bærum resultater på et nasjonalt toppnivå. Ved lavere forlengelsesgrad må man også være bevisst på at kostnadene ikke bare blir overført til andre deler av det kommunale tjenesteapparatet.

Kapittel 2

METODE

Dette prosjektet er basert på en lang rekke datakilder, som inkluderer kvalitativt intervjumateriale, dokumentgjennomgang, gjennomgang av eksisterende litteratur på feltet, statistikk fra offentlige kilder, innkjøpt statistikk fra SSB, samt egeninnsamlet tallmateriale fra hver av de tre byene (Bærum, Skedsmo og Trondheim) vi ser nærmere på i rapporten.

Vi vil i det følgende presentere og diskutere de forskjellige datakildene. I tillegg vil vi gjennomgå prosessen bak utvelgelsen av Skedsmo og Trondheim som sammenligningskommuner.

KVALITATIVT MATERIALE

Det kvalitative materialet består av dokumenter og intervjuer. Vi har fått tilsendt en rekke dokumenter som stillingsbeskrivelser, årsrapporter, samarbeidsavtaler, presentasjon av tjenestene og av faglig plattform, interne notater som er sirkulert mellom enhetene eller mellom kommunalavdeling og tjenestene, tidligere utredninger m.m.

I tillegg har vi gjennomført semi-strukturerte, personlige intervjuer med totalt 19 informanter fra følgende grupper

- ◆ Rådmann og kommunaldirektør
- ◆ Kommunalsjef/ seksjonsleder i kommunalavdeling skole, helse og sosial, og barn og unge
- ◆ Områdeledere i Voksenopplæringssenteret, Arbeid og mestring, NAV og tjenesteleder i Barneverntjenesten
- ◆ Avdelingsledere Intro, Migra, NAV, botiltak for enslige mindreårige
- ◆ Andre ansatte i Voksenopplæringssenteret, Intro, Migra og ved boligkontoret

De aller fleste intervjuene ble gjennomført på den enkelte informants arbeidssted i løpet av vårt besøk til Bærum 10.-11.mars 2015, mens tre intervjuer ble gjennomført på telefon i etterkant.

Spørsmål og temaer ble tilpasset den enkelte informants plassering i organisasjonen, men de overordnede temaene var

- ◆ Hvorfor det har vært viktig å undersøke ansvarsdeling
- ◆ Formell fordeling av ansvar og beslutningsmyndighet vertikalt og horisontalt i organisasjonen
- ◆ Erfaringer med gjeldende fordeling av ansvar og samarbeid
- ◆ Utvikling av organisasjon og ressursbruk
- ◆ Innhold i tjenestetilbudet
- ◆ Styringssignaler
- ◆ Oppfølgingen av fylkesmannens tilsyn med introduksjonsprogrammet
- ◆ Avdeling Migrasjonshelses rolle i flyktningarbeidet

Etter vår vurdering er styrken i det samlede kvalitative materialet at vi har fått tilgang til informanter fra alle deler av kommuneorganisasjonen som har ansvar for flyktningarbeidet, og et bredt spekter av

dokumenter om organisasjonen. Det har gitt oss tilgang til mange ulike perspektiver og argumentasjonsrekker, og styrker validiteten på overordnede spørsmål om hva som fungerer og ikke. Vi ser også noen svakheter ved det kvalitative materialet, og vil fremheve to ting. For det første har vi snakket med relativt få informanter i hver enhet, og det gjør at funn som gjelder spesifikke temaer er mer sårbare for den enkelte informants påstander og perspektiver. Det betyr at vi på noen områder har måttet trekke konklusjoner på et noe svakt grunnlag. Det andre som kan svekke validiteten er at vi har snakket med langt flere ledere enn «vanlig ansatte». Ledere og ansatte kan ha ulike perspektiver fordi de har ulik prestisje knyttet til temaer om egen enhet og samarbeidet med andre. Ideelt sett burde vi derfor ha speilet perspektiver fra ledere og ansatte mot hverandre, men dette har bare i begrenset grad vært mulig. Vi tror likevel at vi peker på noen sentrale temaer som aktørene kan ha nytte av å diskutere videre.

UTVELGELSE AV SAMMENLIGNINGSKOMMUNER

En sentral del av oppdraget slik vi oppfattet det, var å gjennomgå ressursbruk og resultatoppnåelsen i Bærum, satt opp mot *sammenlignbare kommuner*. Valget av sammenligningskommuner ble informert av den komparative utvalgsmetoden «Most Similar Systems Design», som innebærer å velge ut enheter med så liten grad av variasjon som mulig på alle områder unntatt avhengig variabel, som i dette tilfellet er kostnadsnivå på flyktningarbeidet. I tillegg var vi nødt til å ta et praktisk hensyn i utvelgelsen av kommuner: for å lette innhenting av sammenlignbart datamateriale satte vi som krav at sammenligningskommunene måtte være en del av Beregningsutvalgets utvalgskommuner i 2013.

Dette hensynet kompliserte utvelgelsen, kun 20 kommuner i landet er en del av de årlige undersøkelsen. Mange av disse kommunene var i utgangspunktet uaktuelle, enten fordi omfanget av flyktningarbeidet var betydelig større/mindre enn i Bærum, eller fordi resultatene var vesentlig svakere enn i Bærum.

I tilbudet spilte vi inn Skedsmo og Drammen kommune som gode sammenligningskommuner. Og da spesielt Drammen, som i 2013 hadde lik måloppnåelse som Bærum, og også har en størrelse på flyktningarbeidet som er omtrent på samme nivå.

Dessverre ønsket ikke Drammen å bidra inn i dette arbeidet. Fordi vi var avhengig av en god del kontakt med kommunene vi skulle sammenligne Bærum med, og også ønsket å sende ut en egen ressurskartlegging som kommunene skulle fylle ut, var vi nødt til å gå bort fra Drammen som sammenligningskommune. Skedsmo var imidlertid villige til å delta inn i undersøkelsen.

Etter en helhetsvurdering valgte vi å spørre Trondheim om de ønsket å delta i undersøkelsen. Av de gjenstående kommunene oppfylte de i størst grad kravene vi stilte med tanke på sammenlignbarhet, i tillegg hadde vi en del data liggende på Trondheim samlet inn i forbindelse med ideas2evidence sin evaluering av introduksjonsprogrammet i storbyene (2014).

Tabell 1: Nøkkeltall på de tre sammenligningskommunene

	BÆRUM	SKEDSMO	TRONDHEIM
TOTALE UTGIFTER PER PERSON I MÅLGRUPPEN (GJ.SNITT = 100)	131	94	101
ADMINISTRASJONSGIFTER PER PERSON I MÅLGRUPPEN (GJ.SNITT = 100)	149	77	100
RESULTATOPPNÅELSE INTRODUKSJONSPROGRAM 2013	61 %	61 %	53 %
ANTALL DELTAGERE AVSLUTTET ELLER AVBRUTT INTRODUKSJONSPROGRAM	70	32	147
ANTALL PERSONER I MÅLGRUPPEN 2013 (GJENNOMSNIITTSTALL)	526	323	1 258

Som vi ser av tabell 1 ligger Bærum mellom Skedsmo og Trondheim med tanke på omfang av flyktningarbeid, representert gjennom antall deltagere som avsluttet introduksjonsprogram i 2013, og antallet personer i målgruppen i 2013. Måloppnåelsen i 2013 var helt lik i Bærum og Skedsmo, men noe lavere i Trondheim.

Men, kanskje viktigst i denne sammenheng, ressursbruken slik den fremkommer av Beregningsutvalgets undersøkelser i 2013, var betydelig lavere i både Skedsmo og Trondheim, sammenlignet med Bærum. Det er denne nøkkelforskjellen som gjorde det endelige utslaget for valget av sammenligningskommuner.

KVANTITATIVT MATERIALE

I tillegg til det kvalitative materiale har vi hentet inn og tatt i bruk en rekke kvantitative datakilder, som vil diskuteres fortløpende. Grunnet tidsrammen på dette prosjektet ble det besluttet at det ikke skulle hentes inn individdata for deltagerne i introduksjonsprogrammene i de tre byene.

Som en alternativ løsning har vi gjennomført en egen ressurskartlegging rettet mot kommunene, hvor det har blitt hentet inn data som fyller deler av det behovet individdata ville fylt. Blant annet aggregerte data på sammensetningen av deltagerne som avsluttet introduksjonsprogrammene mellom 2012-2014. Ressurskartleggingen vil diskuteres nærmere senere i metodekapittelet, men i våre øyne har den gitt oss mange av de dataene vi trenger for å sammenligne flyktningarbeidet i de tre kommunene, og har således vært et godt alternativ til innhenting av individdata.

KOSTRA (KOMMUNE-STAT-RAPPORTERING)

KOSTRA er et rapporteringssystem for norske kommuner som driftes av SSB (Statistisk Sentralbyrå) på vegne av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. I denne rapporten har KOSTRA primært blitt brukt for å kontrollere tallene hentet fra Beregningsutvalgets undersøkelser og den informasjon vi har fått direkte fra kommunene i forbindelse med ressurskartleggingen.

BEREGNINGSGRUPPENS UNDERSØKELSER

I forbindelse med dette prosjektet har vi fått tilgang til tallmateriale fra Beregningsutvalget for kartlegging av kommunale utgifter til bosetting og integrering av flyktninger. Beregningsutvalget er ledet av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Hvert år sendes det ut en spørreskjemaundersøkelse til utvalgte kommuner. Undersøkelsen henter blant annet inn informasjon om kommunenes utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse tiltakene, samt utgifter

knyttet til opplæringen i norsk og samfunnskunnskap som gjennomføres av voksenopplæringsenhetene.

Tallene fra Beregningsutvalgets undersøkelser er primærkilden for gjennomgangen av kommunenes ressursbruk, som kommer senere i rapporten.

SLUTTSTATUS

Sluttstatus er en registrering av situasjonen til deltakerne på introduksjonsprogrammet i det de avslutter programmet. Andelen som går over i arbeid/utdanning (utdanning er her forstått som videregående skole eller høyere), utgjør kommunenes måloppnåelse, slik den er definert av relevante myndigheter. De enkelte kommuners måloppnåelse for årene 2010-2014 er hentet fra IMDis hjemmesider. I tillegg har vi fått tilsendt detaljert sluttstatus for perioden 2012-2014 fra alle kommunene. Disse spesifiserte tallene blir i rapporten brukt for å se nærmere på hvordan fordelingen mellom arbeid og utdanning for de deltakerne som når måloppnåelse er. I tillegg presenteres og diskuteres tall for hva deltakerne som ikke når måloppnåelse går over til ved avsluttet program. Disse detaljerte tallene var en del av ideas2evidence sin egen ressurskartlegging, som vil diskuteres nærmere senere i dette kapittelet.

SSBS MONITOR FOR INTRODUKSJONSORDNINGEN

SSB gjennomfører en årlig monitor (undersøkelse) for introduksjonsordningen. Denne ser nærmere på situasjonen til introduksjonsdeltakerne rundt regnet ett år etter avsluttet program. Monitoren gjennomføres hver november, og har til nå blitt publisert for kohortene 2005-2011. I forbindelse med dette prosjektet har alle publikasjonene (SSB: 2007, 2008, 2010, 2011 og 2012), blitt gjennomgått, og kommunespesifikke tall har blitt hentet ut.

I denne sammenheng er det viktig å påpeke en kritikk av SSBs monitorundersøkelsen fremmet av Walstad Enes (2014), selv ansatt i SSB. Walstad Enes har revidert tall fra tidligere monitorrapporter, og tatt høyde for at kvinner i fødselspermisjon, som av naturlige årsaker ikke er tilgjengelig for arbeidsmarkedet, ikke skal regnes inn som «utenfor arbeid/utdanning». Dette har ført til noe forbedrede resultater på nasjonalt nivå. Fordi disse tallene ikke er tilgjengelige på kommunenivå, og heller ikke er revidert for alle kohorter, vil vi i rapporten presentere ureviderte tall fra hver enkelt monitorundersøkelse.

TIDSSERIERAPPORT OM KOMMUNENES RESULTATER I INTRODUKSJONSORDNINGEN

SSB v/Lillegård og Seiersted utarbeidet i 2013 en tidsserierapport om kommunenes resultater i introduksjonsordningen. Fra denne rapporten har det blitt hentet ut benchmarkingindikatorer som brukes inn i diskusjonen om kommunenes resultater av introduksjonsordningen. Denne rapporten vil presenteres og diskuteres nærmere i kapittelet om resultatoppnåelse

INNKJØPT DATAMATERIALE FRA SSB

Et mål for dette prosjektet var å kunne si mer om den langsiktige statusen til deltagerne på introduksjonsprogram, utover status ett år etter avslutning, som dekkes opp gjennom SSBs monitor for introduksjonsordningen. Av den grunn har vi kjøpt inn data fra SSB, hvor de på vår bestilling har

koblet data fra en rekke forskjellige register, og dermed kan si mer om status for hver kohort (2006-2013) som har avsluttet introduksjonsordningen ved utgangen av 2013. Vi har kun bedt om tall for introduksjonsdeltagere som fortsatt bor i kommunen (Bærum, Skedsmo og Trondheim). Disse tallene gir oss for det første andelene som ved utgangen av 2013 var i jobb eller utdanning (videregående skole eller høyere), i tillegg til andelen som ved utgangen av 2013 mottok sosialstønad, og hva den gjennomsnittlige utbetalingen i sosialstønad per person var gjennom hele 2013.

Disse tallene er interessante av flere årsaker. For det første får vi tall på den langsiktige integreringen av introduksjonsdeltagerne, representert gjennom andelene som er i jobb eller utdanning. Dette kan vi forholde oss til på to nivå, for det første kan vi se om andelene i jobb eller utdanning varierer mellom kommunene, for det andre kan vi følge utviklingen over tid innenfor hver enkelt kommune.

Et annet mål på integrering er hvor stor andel av deltagerne som i 2013 fortsatt mottar sosialstønad, og tall på gjennomsnittlig utbetaling sier også noe om hvor avhengig deltagerne er av slik økonomisk støtte. Avslutningsvis sier også den totale utbetalingen av sosialstønad noe om hvor mye kommunale midler som går til denne gruppen gjennom utbetaling av slik stønad.

Vedlagt er en dataspesifikasjon fra SSB som viser kilder og avgrensninger i datauttrekket:

Dataspesifikasjon - SSB, Statistikkoppdrag, ideas2evidence

Introduksjonsprogrammet, kommunene Bærum, Skedsmo og Trondheim

Fra FD-Trygd, tabell F_INTRO, identifiseres alle avgangsdatoer (avgangsår).

Når samme person (fnr) har flere avgangsdatoer velges den nyeste. Avganger i desember 2013 er ikke inkludert.

Bostedskommuner per 1. januar for årene 2006 – 2013 identifiseres fra de årlige bosattefilene.

Bostedskommune 1. januar i avgangsåret brukes som hjemkommune for introduksjonsprogrammet.

Data om sosialhjelp kobles på personidentene fra FD-Trygd, tabell SHJ_TAB som samlet årlig økonomisk sosialhjelp, uansett kommune.

Informasjon om å være under utdanning per 1. oktober hentes fra årsfilen for igangværende utdanning 2013, avgrenset til nivåkodene for videregående utdanning og høyere.

Å ha vært ansatt i minst en jobb, uansett lengde, i kalenderåret 2013 hentes fra FD-Trygd F_JOBBER.

IDEAS2EVIDENCE SIN RESSURSKARTLEGGING

I forbindelse med dette prosjektet har ideas2evidence gjennomført en egen ressurskartlegging rettet mot alle de tre byene. Undersøkelsen ble sendt ut over e-post i form av excelfiler med definerte spørsmål innenfor forskjellige tematiske områder. Representanter for kommunene svarte på disse spørsmålene og returnerte excelskjemaet til ideas2evidence via e-post.

Innholdet i skjemaet var primært kvantitativt, men det ble lagt opp til at respondentene kunne gi eventuelle utdypende kommentarer. Kommunene ble bedt om å svare på en rekke spørsmål

innenfor fem felt, a) ressursbruk, da spesielt spesifisert sammensetning av årsverk og oppgaver b) resultat på norskprøver, c) antall deltagere i språk- og arbeidspraksis, d) spesifisert sluttstatus for deltagerne, og e) de avsluttende introduksjonsdeltagernes sammensetning for hvert år mellom 2012-2014. For alle spørsmål var det mulig å svare med informasjon om både 2012, 2013 og 2014 (skoleår 2012/2013 og 2013/2014 for voksenopplæringen).

I tillegg til disse temaene sendte vi også noen spørsmål knyttet til fravær fra grunnskoleopplæring for enslige mindreårige, og gjennomføringsgrad på videregående skole for mindreårige i målgruppen generelt. Det viste seg imidlertid å være vanskelig for kommunene å finne disse dataene, og denne tematikken er derfor ikke behandlet i den endelige rapporten. Med unntak av dette fikk vi svar på de fleste spørsmålene stilt i ressurskartleggingen. Dessverre var det ikke mulig for voksenopplæringen i Trondheim å svare på spørsmål knyttet til norskprøver - hvor mange som ble meldt opp til avsluttende norskprøve på forskjellige nivå og hvor mange som sto. I Trondheim er det ikke mulig å skille ut spesifikke tall for deltakere ved introduksjonsprogrammet. Ettersom store deler av elevmassen til voksenopplæringssentrene er personer utenfor introduksjonsprogrammet vurderte vi allmenne tall som lite nyttige for dette prosjektet. Av den grunn er kun Bærum og Skedsmo representert med måloppnåelse på norskprøver.

PREDIKERT RESULTATOPPNÅELSE

Som nevnt var en del av ressurskartleggingen et skjema hvor kommunene fylte ut sammensetningen til den avsluttende gruppen introduksjonsdeltagere for hvert år mellom 2012-2014. Spesifikt innebar dette at kommunene gav nærmere informasjon om deltagerens landbakgrunn og kjønn. I tillegg til overordnede tall på alderssammensetning, sivilstatus og antall barn. Denne informasjonen bruker vi i rapporten til å si noe om hvor god resultatoppnåelsen i kommunene «reelt» sett er, med tanke på den individuelle sammensetningen av hver kohort.

Tallene på alderssammensetning, sivilstatus og antall barn brukes deskriptivt. Tallene hvor deltagerne blir fordelt etter landbakgrunn og kjønn, bruker vi imidlertid til å gi et estimat på predikert måloppnåelse. Det vil si hva slags måloppnåelse kommunene «burde» ha oppnådd, gitt karakteristikkene ved kohorten. Gjennom å speile denne predikerte måloppnåelsen opp mot den reelle måloppnåelsen, kan vi se om kommunene over- eller underpresterer gitt forutsetningene.

Det predikerte resultatet er basert på følgende prosess:

De eneste virkelig gode tallene på forholdet mellom resultatoppnåelse og individuelle karakteristikker finner man i SSBs monitorrapporter. I appendikset til disse rapportene kan man for utvalgte land finne måloppnåelsestall, både for land, og for kjønn innenfor land. Vi har i forbindelse med dette prosjektet hentet inn måloppnåelsen for alle tilgjengelige land/kjønn for hver kohort mellom 2009-2011. Disse tallene er basert på hver kohorts status 1 år etter avsluttet program, men vi har forutsatt at resultatoppnåelsen mellom land/kjønn er konstant mellom sluttstatus og monitortall. Det vil si at selv om andelen som er ute i jobb/utdanning øker på det året som går mellom sluttstatus og monitortall, forventer vi at (eksempelvis) forholdet mellom måloppnåelsen til en mann fra Irak og en mann fra Etiopia er lik på begge disse måletidspunktene.

Basert på den gjennomsnittlige måloppnåelse for landet sett under ett, gir vi hver kategori av introduksjonsdeltager (eks. mann Irak, kvinne Irak, mann Etiopia, kvinne Etiopia) en oddsverdi

knyttet til hvorvidt kategorien har høyere eller lavere måloppnåelse enn gjennomsnittet. Eksempelvis ser vi at kvinner fra Etiopia i større grad kommer ut i jobb/utdanning enn kvinner fra Irak. Av den grunn får kategorien kvinner fra Etiopia en positiv odds på 1,15, mens kvinner fra Irak har en negativ odds på 0,66. En odds på 1,0 indikerer at måloppnåelsen ligger på det nasjonale gjennomsnittet.

Denne oddsratioen blir så satt opp mot sammensetningstallene på hver kohort som vi har fått tilsendt fra kommunene. Den samlede oddsen blir delt på antall deltagere, og så satt opp mot det nasjonale tallet for sluttstatus for hvert enkelt år. Har kommunen en samlet oddsratio på *under* 1, innebærer det at den predikerte måloppnåelsen forventes å være lavere enn gjennomsnittet for landet sett under ett. Og omvendt dersom ratioen er *over* 1.

Kapittel 3

BAKGRUNN

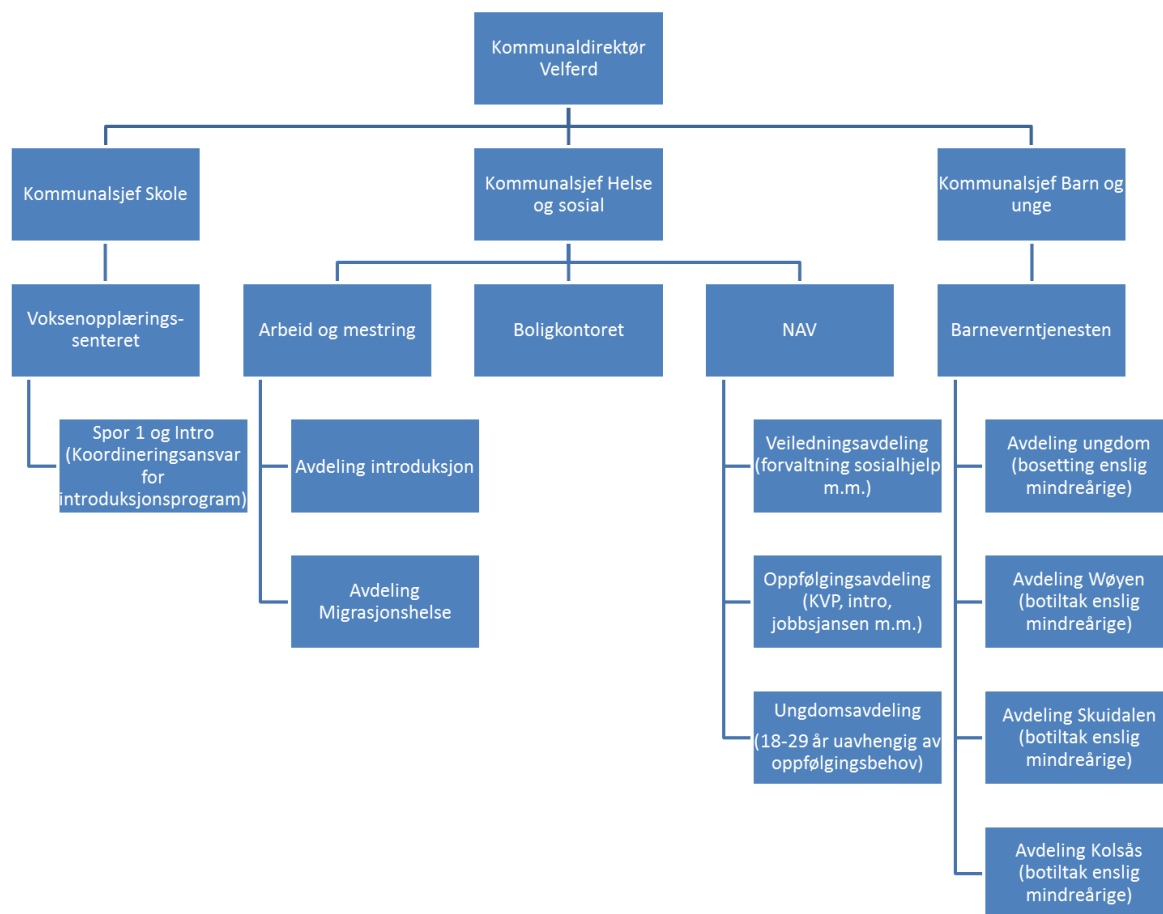
Kommuners flyktningarbeid er knyttet til kommunenes bosetting av flyktninger gjennom avtale med Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), og til de tjenester kommunen er ansvarlig for å tilby beboere i asylmottak som UDI har etablert i kommunen (gjørne gjennom private leverandører). Bærum kommune har i en årrekke bosatt flyktninger. I perioden 2014-2016 har Bærum vedtatt å bosette 400 flyktninger inkludert familiegjenforente og enslige mindreårige flyktninger. På bakgrunn av en tilleggsanmodning fra IMDi, besluttet kommunen å bosette ytterligere 45 personer fordelt på 2015 og 2016, inklusive familiegjenforente. Vedtaket åpnet for at det blant disse kunne bosettes 10 enslige, mindreårige flyktninger, mens det må vurderes nærmere for 2016. De siste årene har Bærum hatt et transittmottak (nedlagt i 2010), og et desentralisert mottak (nedlagt 2014). Ettersom det i 2015 ikke er etablert noen asylmottak i Bærum, går vi ikke nærmere inn på de tjenestene kommunen tidligere tilbudte beboere i asylmottakene.

Dette kapittelet beskriver oppgaver, organisering og ansvarsdeling i Bærum kommunes flyktningarbeid. Med flyktningarbeid mener vi i denne rapporten tjenester som kommunen produserer som direkte følger av bosetting av flyktninger, og som i hovedsak ikke tilbys den ordinære befolkningen. Vi har undersøkt de tjenestene *som skal bistå voksne flyktninger og enslige mindreårige flyktninger med å etablere seg i Bærum, og å tilegne seg nødvendig kunnskap og ferdigheter for å kunne leve som et selvhjulpent medlem av Bærum-samfunnet*. Det betyr at vi ikke har sett på grunnskolenes tilbud om særskilt språkopplæring (jf. Opplæringsloven § 2-8), eller grunnskoleopplæring for voksne (jf. Opplæringsloven kapittel 4a), ettersom dette er tjenester som retter seg mot en bredere målgruppe enn flyktninger. Vi har heller ikke vurdert tjenesteapparatets evne til å tilby ordinære tjenester til en mangfoldig befolkning, selv om tjenestene har tilpasset seg et slikt behov for eksempel ved økt bruk av tolk i helse-, opplæring- og omsorgstilbudet.

ORGANISERING AV FLYKTNINGARBEID I BÆRUM KOMMUNE

Tjenesteenhetene som har et spesifikt ansvar i flyktningarbeidet ligger under kommunaldirektør for velferd. Figur 1 på neste side illustrerer organisasjonsstrukturen i flyktningarbeidet i Bærum, for de tjenestene som har et særskilt ansvar i flyktningarbeidet. Merk at figuren utelater en rekke enheter og avdelinger under enhetene, fordi de ikke ses som relevante i denne sammenheng.

Figur 1: Organisasjonskart – kun enheter som inngår i utredningen



Som det fremgår av organisasjonskartet i figur 1, har følgende tjenesteområder oppgaver i kommunens flyktningsarbeid: Bærum Kommunale Voksenopplæring (Voksenopplærings-senteret), Arbeid og Mestring, Boligkontoret, NAV, og Barneverntjenesten. I praksis delegeres en del ansvar for å gjennomføre oppgavene til avdelinger under tjenesteområdene, og her har vi tatt med avdelinger som har forvalteransvar for de ulike oppgavene. Videre gir vi en kort presentasjon av den enkelte aktør.

ARBEID OG MESTRING

Tjenesteområdet Arbeid og Mestring ble opprettet i en omorganisering vår/sommer 2014, og består av syv avdelinger. Disse omfatter ergo- og fysioterapitjenester, rehabilitering, hjelpemiddelutlån, kommunale arbeidssentre, samt avdeling Introduksjonsprogram (Intro) og avdeling Migrasjonshelse (Migra). Kun avdeling Intro og avdeling Migra er del av flyktningsarbeidet³, men det kan nevnes at Convis og de kommunale arbeidssentrene brukes av NAV i Jobbsjansen og Kvalifiseringsprogrammet. Tjenesteleder er utdannet fysioterapeut og har lang erfaring fra helse- og rehabiliteringsfeltet, men har ingen erfaring med flyktningsarbeid.

³Convis og de kommunale arbeidssentrene brukes imidlertid av NAV Bærum i Jobbsjansen og Kvalifiseringsprogrammet.

Etter omorganiseringen 2014 er tidligere Flyktningkontoret organisatorisk sett ikke lenger en egen enhet, men flere av informantene brukte det likevel fremdeles som en samlebetegnelse på avdeling Introduksjonsprogram (Intro) og avdeling Migrasjonshelse (Migra). De to avdelingene har hver sin leder, ulike oppdrag og hvert sitt budsjett. De har siden opprettelsen av Migrasjonshelse i 2011 vært samlokalisert, og fra høsten 2014 er de samlokalisert med Voksenopplæringscenteret i Kunnskapssenteret. Både ledere og ansatte arbeider svært tett, og virksomhetsplanen inneholder tiltak på tvers av avdelingene, i tillegg til mer avdelingsvise tiltak rettet mot brukerne. Våren 2015 ble det vedtatt å slå sammen de to avdelingene med én felles leder.

AVDELING INTRODUKSJONSPROGRAM

Intro har ansvar for å bosette det antall flyktninger som er besluttet av kommunestyret, og å følge opp deltakere i introduksjonsordningen i tråd med «Lov om introduksjonsordning». Intro forvalter etableringsstønad for bosatte flyktninger etter et kommunalt regulativ. Det virker å være en generell oppfattelse av at Avdeling Introduksjon også har et overordnet koordineringsansvar for flyktningarbeidet i Bærum. Selv om det kan argumenteres for at avdelingen har et koordineringsansvar for *den enkelte flyktning*, har vi ikke sett noen formelle dokumenter som slår fast at de også skal koordinere *flyktningarbeidet* som sådan. Fra høsten 2014 har avdelingen også fått ansvar å samarbeide med Voksenopplæringscenteret om å sikre at alle deltakere får fulltidsprogram med vekt på arbeids- og samfunnsrelatert innhold i de ni ukene i året som ikke inngår i det ordinære skoleåret.

Introavdelingen har et todelt resultatmål: Minimum 70 prosent av introduksjonsdeltakere skal komme i arbeid eller utdanning ved avsluttet introduksjonsprogram, og Bæruns måltall skal være blant de fem beste måltallene for sammenliknbare kommuner. Til sammenligning er det nasjonale målet at 55 prosent av deltakerne skal være i arbeid eller utdanning ved endt introduksjonsprogram. Målene var nedfelt i de tidligere samarbeidsavtalene mellom Intro og Voksenopplæringscenteret, og Intro og NAV, og dermed forpliktende også for dem. Samarbeidsavtalene var ikke fornyet på intervju tidspunktet.

Avdeling Intro har 22 ansatte fordelt på én bosettingsansvarlig, 13 rådgivere, fire miljøarbeidere, to økonomikonsulenter, én tilskuddsansvarlig, og én avdelingsleder.

Bosettingsansvarlig har hovedsakelig ansvar for all koordinering og dokumentasjon i forbindelse med konkrete bosettingssaker i forkant av selve bosettingen. Det kreves 3-årig utdanning fra høyskole eller universitet for ansettelse som bosettingsansvarlig.

Rådgivere er den enkelte flyktnings kontaktperson i kommunen fra ankomst og så lenge de har vedtak om introduksjonsprogram etter introduksjonsloven. Fire av de 13 rådgiverne har også tilleggsoppgaver utover individuell oppfølging av deltakere. Det kreves høyskoleutdanning for ansettelse som rådgiver, tidvis definert til sosialfaglig utdanning.

Miljøarbeidere gir bosatte flyktninger praktisk bistand, herunder bistand ved bosetting, fornyelse av søknad om oppholdstillatelse, spørsmål / bistand til å bestille internett, telefon, innkjøp av møbler mm. Det stilles ingen krav til formell utdanning for ansettelse som miljøarbeider.

AVDELING MIGRASJONSHELSE

I 2011 ble helsetilbudet for flyktninger samlet gjennom opprettelsen av Avdeling Migrasjonshelse. Daværende Flyktningkontoret har i en årrekke hatt sykepleier og helserådgiver i staben. Migra ble etablert ved å samle ni medarbeidere (8,3 stillinger) fra fire miljøer:

- Tre medarbeidere fra daværende Flyktningkontoret (3 stillinger)
- Fire medarbeidere fra flyktningeteamet ved Psykisk helsetjeneste for barn og unge (PSBU) (3,6 stillinger)
- To medarbeidere fra Folkehelsekontoret, hvorav en sykepleier (0,5 stilling) og en lege (0,2 stilling).
- Én medarbeider fra Helse barn og unge (1 stilling)

Opprettelsen medførte dermed kun opprettelse av én lederstilling. I 2014 ble det opprettet en sykepleierstilling (0,8) for å styrke tilbudet i forbindelse med økt bosetting. I dag har avdelingen ti medarbeidere samt en fastlege i 20 prosent og én avdelingsleder. Pr. 1.mars 2015 er det budsjettert med 8,6 stillinger i Migrasjonshelse.

Tre **sykepleiere** er organisert i Flyktningehelseteamet (FLH-teamet), og har ansvar for helsekartlegging for overføringsflyktninger, og å sørge for henvisning til førstegangs helseundersøkelse hos lege for alle bosatte, og henvisning til helsestasjon og skolehelsetjeneste for alle bosatte barn.

PUB-teamet (Psykisk helsetjeneste for ungdom og barn) består av fem ansatte. **Spesialrådgivere psykisk helse** har ansvar for å kartlegge resiliens- og risikofaktorer blant *alle* bosatte barn og unge med fluktbakgrunn ved bosetting, og å stabilisere og bearbeide enkle traumesymptomer individuelt og i grupper. Tilbudet gis også til enslige mindreårige, uavhengig av om disse er under eller over 18 år. **Helserådgiver** har ansvar for helsekurs som tilbys deltakere tidlig i introduksjonsprogrammet samt andre helsefremmende tiltak. Det kreves tre-årig høyskole/ universitetsutdanning innen helse og sosial for begge disse stillingskategoriene.

I tillegg tilbyr avdelingen følgende tjenester og tilbud

- ◆ Helseprogram og foreldreveiledning individuelt og i grupper (ICDP) for deltakere i introduksjonsprogrammet
- ◆ Mestringsfremmende aktiviteter for voksne og barn med flyktningebakgrunn, herunder pilateskurs for gravide og de som er i permisjon fra introduksjonsprogram samt vanntilvenningskurs for voksne
- ◆ Opplæring av ICDP- veiledere i Asker og Bærum i den versjonen av programmet som er særskilt rettet mot foreldre med minoritetsbakgrunn⁴
- ◆ Veiledning med ansatte i botiltak for enslige mindreårige flyktninger, samt skoler, barnehager og andre ved barneverntjenesten ved behov

⁴ I samarbeid med Bufetat. Se <http://www.bufetat.no/foreldrerettleiing/fagfolk/icdp/>

VOKSENOPPLÆRINGSSENTERET

Voksenopplæringscenteret tilbyr opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne samt grunnskoleopplæring for voksne til om lag 1600 deltakere.⁵ Voksenopplæringscenteret holder fra høsten 2014 til i Kunnskapssenteret i Sandvika, sammen med avdeling Intro og Migra, og har fire fagavdelinger:

- ◆ Tre norskavdelinger med intro på alle avdelinger:
 - Spor 1 og intro (ansvar for koordinering av introduksjonsprogrammet)
 - Spor 2 og 3, dag og kveld
 - Arbeid og praksis. Tilbyr opplæring i norsk, kombinert med praksis og yrkeskvalifisering. Under Arbeid og praksisavdelingen ligger også Oppdragsundervisning og BKA-kurs for bedrifter, herunder oppdragsvirksomhet.
- ◆ Grunnopplæring
 - Spesialundervisning
 - Grunnskole for voksne

Enheten har om lag 100 ansatte. Om lag 65-70 av de ansatte er lærere, hvorav halvparten opplæring i norsk og samfunnskunnskap.⁶ Ikke-pedagogisk personale er knyttet til administrasjon og drift av Kunnskapssenteret.

NAV

NAV-kontoret i Bærum er lokalisert i Sandvika, og er organisert med én leder som er ansvarlig for gjennomføring av de kommunale og de statlige oppgavene til NAV. NAV-leder sitter følgelig både i ledergruppa til kommunalsjef for helse og sosial, og i ledergruppa i NAV Akershus. NAV-kontoret har syv avdelinger, hvorav fem forvalter virkemidler. Selv om alle avdelingene kan være i kontakt med flyktninger, er det to avdelinger som er mest relevante for flyktningarbeidet:

- ◆ En av to oppfølgingsavdelinger, som har ansvar for
 - ◆ Kvalifiseringsprogrammet
 - ◆ Tiltak for introduksjonsdeltakere som kan ha nytte av NAV-tiltak mot slutten av introduksjonsprogrammet samt de som avslutter introduksjonsprogrammet og går over til NAV-tiltak
 - ◆ Supplerende sosialhjelp til deltakere i introduksjonsprogrammet og til langtidsbrukere av sosialhjelp
 - ◆ Diverse prosjekter som Jobbsjansen, prosjekt mot barnefattigdom, prosjektet rettet mot rusmisbrukere m.m.
- ◆ Ungdomsavdeling – oppfølging av ungdom i alderen 18-29 uavhengig av oppfølgingsbehov (delt i to team)

NAV Bærum har gjennom et internt utviklingssamarbeid etablert et konsept som kalles **Jobbtrappa**, der medarbeidere fra flere avdelinger møtes to ganger i uken for å drøfte enkeltsakene til personer med flyktning/innvandrerbakgrunn. Begrepet *Jobbtrappa* henspiller på et bilde av en

⁵ 1300 i VO-undersøkelsen i BU for 2013, gjelder kun norsk/samfunnskunnskap.

⁶ Tall hentet fra VO-undersøkelsen i BU for 2013.

«kvalifiseringstrapp» som illustrerer hvilke kvalifikasjoner den enkelte bør ha for å dra nytte av et tiltak, og der det øverste trinnet er varig arbeid. Formålet med møtene der *Jobbtrappa-konseptet* anvendes, er å bruke NAV-kontorets samlede kompetanse i enkeltsaker for å vurdere hvilke tiltak som kan passe best for den enkelte. Slik kan tiltakskjedingen bli mer hensiktsmessig, slik at de unngår å lede personer inn i et tiltak *før* de har de nødvendige forutsetningene for å dra god nytte av tiltaket. Det er for eksempel viktig at deltakere har tilstrekkelige språkkunnskaper når de skal delta i Kvalifiseringsprogrammet, for som et lovfestet program kan deltaker kun kan delta én gang og i ett år med mulighet for ett års forlengelse på grunnlag av individuell vurdering.

BARNEVERNSTJENESTEN

Barnevernstjenesten i Bærum er, etter sammenslåing av tre desentraliserte tjenester for om lag fem år siden, trolig landets største barnevernstjeneste. Den har 180 stillinger og over 200 ansatte, og en egen tiltaksavdeling med 22 ansatte som blant annet tilbyr forskningsbaserte hjelpetiltak. Tjenesten er funksjonsorganisert i åtte avdelinger.

Avdelingene som er mest relevante for flyktningarbeidet er

- ◆ Avdeling ungdom, har ansvar for bosetting herunder kontakt med IMDi og Bufetat samt saksbehandling etter barnevernloven av sakene for enslige mindreårige flyktninger. Avdeling Ungdom er «bestiller» av botilbudene fra avdelingene Wøyen, Skuidalen og Kolsås, samt to botilbud fra Aleris.
- ◆ De tre avdelingene Wøyen, Skuidalen og Kolsås, som er botilbud bestående av fem boliger for enslige mindreårige flyktninger bosatt i Bærum.

Barneverntjenesten hadde på intervju tidspunktet omsorgsansvaret for 33 enslige mindreårige flyktninger i alderen 15- 20 år. Bo- og omsorgstilbudet gis gjennom fem kommunale og to private boliger samt noen hybeltilbud der det kan gis forsterkning. Gjennomsnittsalderen for utflytting av botiltakene er 19,5 år, men mange ønsker ettervern så lenge de har rett på dette.

De kommunale botilbudene har 62 ansatte fordelt på ulike stillingsprosenter. **Miljøterapeuter** har primærkontaktansvar for en eller flere beboere, og da et særskilt ansvar for å følge opp denne/ disse. I tillegg har primærkontakt sammen med de andre, herunder **miljøarbeidere**, ansvar for å gi beboere daglig omsorg, oppfølging og opplæring i boligen etter gjeldende turnusplan. Det fremgår ikke av stillingsbeskrivelsene vi har fått tilgang til hvilken utdanning som kreves for de to stillingene, men vi antar at det stilles krav om tre års relevant utdanning fra universitet eller høyskole for miljøterapeutstillingene. Det fremgår av tilbudets faglige plattform at det etterstrebes å ha minimum 50 prosent sosialfaglig kompetanse i botiltakene samt personale med variert bakgrunn både faglig, aldersmessig, kjønnsmessig og kulturelt.

Kapittel 4

ANSVARSDDELING

Dette kapitlet presenterer våre vurderinger av hvordan ansvarsdelingen fungerer mellom de sentrale aktørene i introduksjonsarbeidet i Bærum kommune. I bestillingen het det: Tilbyder skal gjennomføre en vurdering av hvordan ansvarsdelingen fungerer mellom de sentrale aktører i introduksjonsarbeidet i kommunen. (...) Tilbyder skal belyse faktorer og tiltak som kan vurderes for å oppnå en tydeligere ansvarsdeling og styrke samarbeid mellom de sentrale aktører i introduksjonsarbeidet i kommunen.» I arbeidet med denne delen av oppdraget har vi fokusert på tre kjernesporsmål:

1. Hvilke prinsipper ligger til grunn for gjeldende ansvarsdeling?
2. Hvordan praktiseres ansvarsdelingen? Følger den de prinsipper som er lagt til grunn for organisering av arbeidet? (Hvilke problemer strever organisasjonen med å løse?)
3. Hvordan vurderer aktørene ansvarsdelingen? (Oppfattes den som klar, tydelig og hensiktsmessig?)

Det første spørsmålet søker å finne svar på hvordan organiseringen er tenkt teoretisk sett. Hvorfor er ansvaret for en oppgave lagt til denne enheten fremfor en annen, eller hvorfor er en oppgave delt mellom flere enheter? Det andre spørsmålet søker å svare på om ansvarsdelingen følger de prinsipper som er lagt til grunn for organiseringen. I de tilfeller der praksis skiller seg fra prinsippene, eller fra tidligere avtaler om ansvarsdeling, har vi forsøkt å finne ut hva det skyldes. Et resultat av undersøkelsene er at vi har identifisert noen ansvarsområder som fremstår som uklare («gråsoner»), og noen områder der flere aktører gjennomfører relativt like oppgaver (mulig «dobbeltarbeid» eller mulig potensial for effektivisering). Det tredje spørsmålet tar for seg aktørperspektivet, og her forsøker vi å vurdere hvor godt gjeldende ansvarsdeling er forankret hos aktørene. Er plassering av ansvar klar og entydig på tvers av enheter? Opplever aktørene ansvarsdelingen som hensiktsmessig? Hvilke argumenter bruker aktørene når de uttaler seg om behovet for å justere eller endre organisering og ansvarsdeling?

I våre overordnede vurderinger, har vi for det første tatt stilling til ansvarsdelingen, og for det andre at kommunen ønsker å redusere ressursbruken i flyktningarbeidet. Vi har valgt å knytte vurderingene våre til om organiseringen av introduksjonsarbeidet/ flyktningarbeidet fremstår *robust*, *bærekraftig*, og *formålseffektivt*. Hva mener vi så med begrepene *robust*, *bærekraftig* og *formålseffektiv*? Med en *robust organisering* mener vi en organisering som er i stand til å tilpasse seg endringer som organisasjonen i liten grad kan kontrollere. En *bærekraftig* organisering søker å forebygge sårbarhet, f.eks. faren for å miste essensiell kompetanse eller at viktige oppgaver og relasjoner blir for personavhengige. Med en *formålseffektiv* organisasjon, mener vi en organisasjon som lykkes med å utnytte ressursene – det vil si kapasitet og kompetanse – på en hensiktsmessig måte. Kommunen skal løse mange oppgaver, og for høy bruk av ressurser på et område vil bety redusert bruk på andre områder. En formålseffektiv organisasjon kjennetegnes på den ene siden at ansvar og oppgaver er godt forankret slik at ressursene brukes på å løse oppgaver fremfor å diskutere hvem som har

ansvaret, og at enhetene har tilstrekkelige ressurser til å løse de oppgavene de er satt til. På den andre siden betyr det at det er samsvar mellom kompetanse og oppgaver. Spesialisert kompetanse bør reserveres til oppgaver som krever det. Bruk av spesialisert kompetanse på oppgaver der dette ikke er nødvendig, eller der det er andre kompetanser som ville gjennomført oppgaven mer ressurseffektivt, er ikke en *formålseffektiv* organisasjon.

TEORETISKE PERSPEKTIVER PÅ TVERRFAGLIG KOORDINERING OG SAMARBEID

Flyktningsarbeidet består av en rekke tjenester som tilbys av ulike deler av det kommunale tjenesteapparatet. Noen av tjenestene er forholdsvis lite komplekse, og løses best innenfor én enhet. Men mange tjenester, f.eks. bosetting eller kvalifisering, er sammensatte tjenester som fordrer at flere typer kompetanse spiller sammen for å lage et tilfredsstillende resultat. Enkelt sagt kan en si at en kompleks tjeneste deles opp i en rekke mindre oppgaver som må løses innen et gitt tidsrom. Organisasjonen må så planlegge hvem som skal løse den enkelte oppgave, og på hvilket tidspunkt oppgaven skal løses. For å avgjøre dette vil det være naturlig å vurdere to forhold; hvem som har nødvendig kompetanse til å løse oppgaven, og hvem som kan løse den på en effektiv måte slik at organisasjonens samlede ressurser utnyttes best mulig. Derneft blir det viktig å fordele ressursene på en slik måte

Jacobsen (1993) kaller disse prosessene koordinering. Målet med koordineringen er å sette delene sammen, og å tilpasse delene, slik at helheten blir best mulig. Behovet for koordinering og kilden til koordineringsproblemer, ligger ifølge Jacobsen i at moderne organisasjoner jobber etter prinsipper for arbeidsdeling og spesialisering. Arbeidsdeling mellom flere aktører kan *i seg selv* by på minst to problemer. *Dobbeltarbeid*, der den samme oppgaven gjøres flere ganger, og *gråsoner*, der det er uklart om noen, og i så fall hvem, som har ansvaret for en oppgave.

Når deloppgavene tilpasses, betyr det at noen deler reduseres mens andre økes. Jacobsens påstand er at koordinering aldri er en nøytral aktivitet, men snarere at det kan være en kime til konflikt fordi tilpasningen betyr at de som deltar må både gi og ta. Han mener at koordineringsbehov og koordineringsproblemer nøytraliseres eller forsterkes av *formalisering* og *spesialisert utdanning*.

Formalisering gjør at deloppgaver samles i formelle enheter med 1) egne ressurser, både personellmessig, fysisk og økonomisk, og 2) egne måter å gjøre ting på (regler, rutiner, standarder, indikatorer...). Det kan skape uenigheter mellom de enhetene som skal samarbeide. Enhetene har også gjerne egne måter å forstå et saksfelt på, og egne tilnærminger for å løse oppgaver på. Det henger blant annet sammen med at de fleste i tjenesteproduksjonen har en spesialisert utdanning, og at personer med samme fagbakgrunn gjerne samles i samme enhet. Spesialisert utdanning favoriserer nødvendigvis fordypning på én eller noen få deler av saksfeltet fremfor helheten. For å fremme helhetsspektivet, er det nødvendig med koordinering. Jacobsen skiller mellom *samarbeid*, i betydningen at de involverte partene frivillig tar på seg eller gir fra seg deloppgaver, og *samordning* i betydningen pålegg av regler, rutiner eller direktiv fra en tredjepart for å fordele deloppgaver. For å overvinne koordineringsproblemene krever tverretattlig samarbeid ofte både «frivillig» samarbeid og en mer tvungen samordning, for eksempel fra kommunale ledere. Jacobsen trekker frem følgende fire strategier:

- ◆ Minske behovet for koordinering, f.eks. reduserer avhengighet mellom deloppgaver

- ◆ Oppmuntre til økt samarbeid
- ◆ Redusere barrierene for samarbeid
- ◆ Økt samordning ved at en tredje part pålegger en samordning

HVILKET HANDLINGSROM HAR KOMMUNENES I FLYKTNINGARBEIDET? JURIDISKE, POLITISKE OG FAGLIGE FORPLIKTELSER

I utredningen skiller vi mellom de oppgavene bosettingskommuner er pliktige til å gjennomføre, og de oppgavene som følger av andre hensyn. Skillet er viktig for å synliggjøre bosettingskommuners handlingsrom til å ta lokale administrative og politiske valg. Det er et sentralt perspektiv for kommuner som skal prioritere knappe ressurser mellom mange viktige oppgaver, i spenningsfeltet mellom lokaldemokratiet, statlige myndigheter, fagprofesjoner og andre interesser.

Kommunene forpliktes *juridisk* av lover og forskrifter, og når kommunen selv inngår formelle avtaler med andre juridiske personer/ enheter. Den mest relevante juridiske avtalen i denne sammenheng er kommunens særskilt avtale med IMDi om bosetting av flyktninger. I tillegg til de juridisk forpliktende oppgavene, omfatter det kommunale flyktningarbeidet også en rekke oppgaver vi kan betrakte som politisk eller faglig forpliktende. Det gjelder f.eks. nasjonale veiledere, handlingsplaner og strategier som utarbeides av regjering, underliggende etater som direktorat og andre faginstanser. I mange tilfeller underbygger og forsterker de politiske og faglige forpliktelsene sentrale verdier og faglige paradigmer i velferdsstaten, og de utgjør faglig og mer eller mindre politisk nøytrale råd. De politiske eller faglig forpliktende oppgavene er ofre i tråd med kommunenes og lokalsamfunnets egeninteresser.

Juridiske plikter i flyktningarbeidet⁷

Bosatte flyktninger har som følge av sin status som flyktninger⁸ en del lovfestede rettigheter som kommunene er juridisk forpliktet til å oppfylle. Noen av de sentrale særrettighetene fremgår av Lov om introduksjonsordning, som blant annet sier at deltakerne skal ha en individuell plan og et helårlig introduksjonsprogram på fulltid. Kommunens plikter overfor enslige mindreårige flyktninger er hjemlet i Lov om barneverntjenester, som blant annet slår fast at kommunen skal foreta undersøkelser og på bakgrunn av disse vurdere hvilke type tiltak som vil være den enkelte ungdoms beste. Ofte vil det være et egnet botiltak. Kommunene er også pliktige til å tilby overføringsflyktninger helseundersøkelse og tuberkulosekontroll.⁹ Det gjelder også personer som har fått opphold etter å ha søkt asyl, og som kommer fra mottak og *ikke* har gjennomgått den ordinære helseundersøkelse i mottak.

Eksempler på faglige forpliktelser

Nasjonale helse- og integreringsmyndigheter gir anbefalinger om hvordan bosettingskommunene bør utforme tilbudet sitt. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) gir råd om innhold i introduksjonsprogram, tiltak mot tvangsekteskap og ekstrem kontroll, tiltak for sosial integrasjon m.m. Faglige råd knyttet til kommunenes helsetilbud til bosatte flyktninger går først og fremst frem av IS 1022 «Veileder for helsetjenestetilbud til asylsøkere, flyktninger og familiegjennforente». Blant

⁷ Dette er ikke nødvendigvis en uttømmende oversikt, men presenterer noen sentrale juridiske forpliktelser.

⁸ Det vil si deres status etter utlendingsloven.

⁹ IS 1022 «Veileder for helsetjenestetilbud til asylsøkere, flyktninger og familiegjennforente»

anbefalingene som ikke har en *direkte* hjemmel i lovverket, er at også flyktninger som kommer fra asylmottak tidlig får en konsultasjon hos (fast)lege, og at vaksinasjonsstatus sjekkes. Det heter også at bosettingskommuner bør medvirke til at bosatte som ikke har fått opprettet fødselsnummer får bistand til dette så snart som mulig. Det er blant annet nødvendig for å få fastlege, slik de har rett på. Videre anbefales det at særlig barn og ungdom med status som overføringsflyktninger gis særlig oppmerksomhet og omsorg for å hindre psykososiale helseplager på grunn av traumer, tilpasningsvansker, språk, deltakelse, utvikling m.m.

Selv om de faglige rådene ikke strengt tatt er juridisk forpliktende for kommunene utover at de skal tilby forsvarlige og likeverdige tjenester, så kan det ofte være i kommunenes egeninteresse å følge disse rådene. Et konkret eksempel er at kommunene anbefales å bidra til at flyktningene har tilfredsstillende levekår. Likere levekår er en sentral verdi i den norske velferdsstaten, som gjenspeiles i formålsparagrafen eller forarbeidene til en rekke lover. Det er som oftest også i kommunen og lokalmiljøets egeninteresse. Tilfredsstillende levekår kan omhandle det materielle, det helsemessige og det sosiale. Det kan f.eks. være at det er gode familierelasjoner i flyktningfamilier, og at foreldre med flyktningebakgrunn evner å utøve foreldreskap og en voksenrolle som er i tråd med norsk lovverk, i tråd med de forventninger som stilles til foreldre med barn i skole og barnehage, og i tråd med norske sosiale normer. Videre er det i lokalsamfunnets egeninteresse at flyktningene integreres sosialt i lokalmiljøet, og at de blir økonomisk selvhjulpne på sikt.

Likevel er det innenfor de faglige rådene at kommunene har et handlingsrom, og med knappe ressurser må kommunene ofte prioritere mellom flere goder. For å prioritere på en hensiktsmessig måte, er det sentralt med en god oversikt over de juridisk forpliktende oppgavene, hvordan kapasitet og kompetanse er organisert for å løse oppgavene, og hvilke alternative muligheter organisasjonen har for bruke ressursene annerledes.

HORISONTAL ANSVARSDDELING

Horisontal ansvarsdeling eller spesialisering er et uttrykk for hvordan organisasjonsstrukturen deles opp for å løse oppgavene. I Bærum er flyktningarbeidet fordelt på tre av fem kommunalavdelinger under direktøren; Skole, Helse og sosial, og Barn og ungdom.¹⁰ I tabell 2 på neste side fremstiller vi hvordan ansvaret for de mest sentrale juridiske forpliktelsene (jf. tidligere i kapitlet) i flyktningarbeidet er fordelt mellom kommunalavdelinger og enheter.¹¹

¹⁰ De andre er kommunalavdelingene for barnehage og for pleie og omsorg, som også tilbyr tjenester til flyktninger, men som ikke er direkte relevante i arbeidet med bosetting og kvalifisering.

¹¹ Merk at når vi i neste tabell skriver: «Tilby gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap i til sammen 600 timer...» så gjelder dette for utlendinger mellom 16 og 55 år, samt personer mellom 55 og 67 år (disse har dog ikke plikt) som har a) oppholdstillatelse etter utlendingsloven som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, eller b) kollektiv beskyttelse i masseflyktsituasjon etter utlendingsloven § 34, OG der det ikke kan dokumenteres at vedkommende har tilstrekkelige kunnskaper i norsk. Videre plikter kommunen å tilby ytterligere gratis opplæring i norsk etter søknad om dette, når det gjelder til personer som omfattes av § 17 (mellom 16 og 55, med oppholdstillatelse eller kollektiv beskyttelse) innenfor rammen av 2400 timer, dersom vedkommende har behov for det OG det har gått mindre enn fem år fra rett og plikt inntrådte. Kan kreve tester.

Tabell 2: Fordeling av ansvar for kommunens juridiske plikter (lov og regelverk samt juridisk bindende avtaler)

Tjenesteområde	Kommunal- avdeling Skole	Kommunalavdeling Helse og sosial				Kommunalavdeling Barn og unge	
	Voksenopplærings-senteret	Arbeid og Mestring (Avd. Intro)	Arbeid og Mestring (Avd. Migra)	Bolig-kontoret	NAV	Barneverns-tjenesten (Avd. ungdom)	Barneverns-tjenesten (Avdelinger for botiltak)
Sentral fagkompetanse	Pedagogisk kompetanse/ Voksen-pedagogikk	Sosialt arbeid	Sykepleie, psykologi, barne- og familievern	i.d.	i.d.	Barneverns-faglig kompetanse	Variert kompetanse
Ivareta kommunens plikter overfor IMDi som gjelder bosetting av flyktninger, jf. særskilt avtale mellom kommunen og IMDi		X				X	
Kartlegge deltakers opplæringsbehov samt hvilke kvalifiseringstiltak deltaker kan nyttiggjøre seg av, og på bakgrunn av dette utarbeide individuell plan i samråd med deltaker. Individuell plan skal tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom, og ved vesentlig endring i deltakers livssituasjon.		X					
Tilby og tilrettelegge helårlig (44 uker) intro-program på fulltid (30-37,5 timer per uke) i inntil to år med tillegg av godkjent permisjon, og i inntil tre år når det foreligger særlige grunner for det, og som inneholder norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet.	X	X					
Registrere en rekke opplysninger om deltakelse i intro-programmet for den enkelte deltaker, og om deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap	X	X					
Utbetale introduksjonsstønad i tråd med deltakers deltakelse i obligatoriske kvalifiseringsaktiviteter.		X					
Tilby gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap i til sammen 600 timer fra undervisere med faglig og pedagogisk kompetanse, utarbeide individuell plan for den som deltar i opplæringen samt tilby obligatorisk avsluttende prøver for deltakere som har plikt til å ta slik prøve.	X						
Fatte enkeltvedtak ved - Tildeling av introprogram og introstønad - Vesentlig endring av individuell plan - Stans i introprogram eller i opplæring - Permisjon - Trekk i intro-stønad med 50 prosent eller mer av en enkelt utbetaling, og som tilsvarer 1/12 av folketrygdas grunnbeløp.		X					
Fatte enkeltvedtak om opplæring i norsk og samfunnskunnskap	X						
Helseundersøkelse for overføringsflyktninger og andre bosatte flyktninger det ikke er gjennomført helseundersøkelse av			X				
Forvalte stønad til livsopphold (sosialhjelp) jf. Lov om sosiale tjenester § 18					X		
Forvalte stønad i særlige tilfeller (etableringsstønad for bosatte flyktninger) jf. Lov om sosiale tjenester § 19		X					
Medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet (§ 15 i Lov om sosiale tjenester)				X			
Forvalte Kvalifiseringsprogram for personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven, jf. Lov om sosiale tjenester §§ 29-40					X		
Vurdere behovene hos til den enkelte enslige mindreårige som kommunen har bosatt. Undersøke og tilby hjelpetiltak eller andre tiltak etter barnevernlovens kapittel 4, jf. Barnevernloven § 3-4.						X	
Tilby egnet botiltak.							X

Et av prinsippene for den horisontale ansvarsdelingen som fremgår av tabell 2, er at ansvar for kommunens juridiske plikter er lagt til én kommunalavdeling, og til én enhet. Det er to (i tabellen fremstår de som tre) viktige unntak:

- ◆ Ansvaret for bosetting og oppfølging deles mellom Arbeid og mestring (Avdeling Intro) og Barneverntjenesten (Avdeling Ungdom)
- ◆ Ansvaret for å tilby et helårlig introduksjonsprogram på fulltid samt å registrere opplysninger om deltakernes deltakelse deles mellom Voksenopplæringscenteret og Arbeid og mestring

Et annet prinsipp for organiseringen av arbeidet, som mange av informantene våre har pekt på, er en sterk sektorinndeling. Det fremgikk av bakgrunnskapittelet at særlig Voksenopplæringscenteret, Intro og Migra rendyrker fagkompetanser innenfor henholdsvis pedagogikk, sosialt arbeid og helse, og tabell 2 viser at oppgavene i stor grad også er fordelt etter en vurdering av hvilken fagkompetanse som best kan gjennomføre de ulike oppgavene. Fordelen med en sektororganisering er at organisasjonen rendyrker «spesialistmiljøer». Ulempene er spesialiseringene går på bekostning av helhetlige perspektiver. Vår analyse er likevel at tjenestene selv har iverksatt avbøtende tiltak for å sikre en tydelig ansvarsdeling og tverrfaglig koordinering mellom enhetene ved å utarbeide detaljerte samarbeidsavtaler og rutiner. Trolig har tidligere Flyktningkontoret vært drivkraften her. Vi har fått tilgang til samarbeidsavtaler

- ◆ Mellom daværende Flyktningtjenesten (nå Intro) og Voksenopplæringscenteret
- ◆ Mellom daværende Flyktningtjenesten (nå Intro) og NAV
- ◆ Og rutiner mellom daværende Flyktningtjenesten (nå Intro) og boligkontoret
- ◆ Og rutiner mellom daværende Flyktningtjenesten (nå Intro og Migrasjonshelse) og barneverntjenesten

STYRKENE I BÆRUMS FLYKTNINGARBEID

Kapittelet om resultatoppgjør viser at Bærum har lyktes, og lyktes fremdeles, på mange måter svært godt i flyktningarbeidet. I gjennomgangen av organisering og ansvarsdeling har vi også funnet mange styrker i Bærum flyktningarbeid, og disse presenterer vi kort under.

ROBUST SAMARBEID

Samarbeidet mellom tjenesteområder og avdelinger har i svært høy grad vært formalisert gjennom detaljerte samarbeidsavtaler og rutinebeskrivelser. Vår vurdering er at Bærum på dette punktet skiller seg fra mange andre kommuner. I vår evaluering av storbyenes introduksjonsprogram hadde bare ett av programmene en tydelig samarbeidsavtale med Voksenopplæringen, og samarbeidet med NAV var varierende til tross for at det hadde vært en satsningsområde for samtlige storbyer (ideas2evidence 2014). Videre vet vi at i 2011 hadde færre enn halvparten av bosettingskommunene som ikke hadde organisert introduksjonsprogrammet i NAV en skriftlig samarbeid med NAV om introduksjonsprogrammet (Rambøll 2011).

I tillegg fremstår samarbeidsklimaet mellom alle tjenesteområdene som svært godt. Det ser vi gjennom at informantene eksplisitt sier det selv, og ved at informantene fokuserer argumentasjonen sin om at det helhetlige tilbudet til brukerne må være godt, snarere enn diskusjoner om hvem som skal gjøre hva. Samtidig utfordres klimaet av innsparinger i organisasjonen, av uenigheter om hvem

som skal ta ansvar for at kommunen tilbyr et helårlig introduksjonsprogram på fulltid, og ulike tolkninger av lov- og regelverk så som introduksjonsstønad til enslige mindreårige som går i introduksjonsprogrammet. En av informantene som snakket om innstramminger i tilbudet fra flere av samarbeidspartene sier:

Når krybben blir tom, bites hestene; vi er litt mer der nå, synes jeg. (...) Jeg synes ikke vi treffer like godt [med tilbudet i introduksjonsprogrammet]. Vi har hatt møter og strevd med «hvem skal ta hva». Men nå har vi et veldig godt samarbeid, heldigvis, så dette blir så enkelt som mulig når det først skal være vanskelig.

Samarbeidet synes *robust* fordi enhetene forsøker å samarbeide på tross av vanskelighetene. På de fleste områdene fremstår samarbeidet som *formålseffektivt* fordi ansvaret er tydelig plassert og godt forankret, det vil si at aktørene opplever arbeidsfordelingen som hensiktsmessig. Unntaket er ansvaret for å sikre at introduksjonsprogrammet er helårlig og på fulltid, og dette blir drøftet senere i kapittelet. Vi tror at et fortsatt *bærekraftig* samarbeid som ikke blir personavhengig fordrer enten at tydelige samarbeidsavtaler videreføres og justeres ved behov, eller at en unngår å dele viktige oppgaver mellom flere enheter.

AVKLART ANSVAR MELLOM AVDELING INTRO OG AVDELING UNGDOM I BARNEVERNTJENESTEN OM BOSETTING

Ansvarsfordelingen mellom Avdeling Intro og Avdeling Ungdom fremstår både gjennom dokumenter og gjennom intervjuer med informanter i de to enhetene som avklart og hensiktsmessig.

ET NAV-KONTOR SOM HAR EVNE OG VILJE TIL Å PRIORITERE FLYKTNINGARBEIDET

Tidligere utredninger tyder på at det er utfordrende å få til et effektivt samarbeid om tiltak for flyktninger i mange kommuner, og at mange NAV-kontor strever med å gi et likeverdig tjenestetilbud til innvandrere og nordmenn (Djuve og Tronstad 2011). NAV-kontoret i Bærum ser imidlertid ut til å ha brukt det handlingsrommet de har til å prioritere flyktninger. De har tilbudt egne jobbsøkerkurs for deltakere som skal avslutte introduksjonsprogrammet, de har utviklet konseptet «Jobbtrappen» for å sikre en mer treffsikker tiltakskjedning for flyktninger som får NAV-tiltak, og de har tenkt kreativt i sin skreddersøm av tiltak som består både av språkopplæring og arbeidsrettede tiltak.

Her må det imidlertid bemerkes at NAVs tilbud har blitt endret den siste tiden. En endring som gjelder de flyktninger og innvandrere som NAV selv har ansvar for (ikke introduksjonsdeltakere), er at kombinasjonstiltak av språk- og arbeidsrettet opplæring der det er særlig sterkt fokus på språkopplæring er avsluttet. Bakgrunnen for denne siste endringen er, slik vi har forstått det, at det er strammet inn på NAVs kjøp av språkopplæring fordi det er et kommunalt tilbud NAV ikke skal måtte kjøpe. En annen endring er at fra og med 2015 reserverer ikke NAV lenger plasser på egne jobbsøkerkurs for deltakere i slutten av introduksjonsprogrammet, men deltakerne får heller mulighet til å benytte seg av en bredere del av NAVs kursportefølje. Begrunnelsen fra NAV er at dette tilbudet er mer differensiert enn det skreddersydde jobbsøkertilbudet, og derfor et bedre tilbud. Informanter knyttet til introduksjonsprogrammet er imidlertid mer skeptiske til om endringen

representerer et bedre tilbud, og oppfatter endringen som en innstramming. Argumentene er blant annet at introduksjonsdeltakere ikke lenger har reserverte plasser, at tilbudet ikke er like godt tilpasset deltakerne, og at en var så godt fornøyd med tilbyder av tidligere kurs.

Endringene har vært gjeldende fra 2015, og det er derfor vanskelig å vurdere hvorvidt det endrede tilbudet representerer et bedre eller et dårligere tilbud. Vi registrerer at informantene har ulike oppfatninger av dette, og at flere tidligere utredninger tar til orde før økt skreddersøm for minoritetsspråklige. Vi tror det er klokt at en i fellesskap evaluerer erfaringene med kursene etter en periode. Bærum bør prioritere å sikre et helårlig introduksjonsprogram på fulltid med treffsikre kvalifiseringstiltak, uavhengig av hvem som tilbyr dem.

FØLGER FAGLIGE RÅD OM TETT OPPFØLGING OG ARBEIDSRETTET INTRODUKSJONSPROGRAM

Bærum har, ved sine tjenesteledere og avdelingsledere, prioritert å følge mange faglige råd i flyktingarbeidet. Voksne, barn og enslige mindreårige flyktninger får tett individuell oppfølging både sosialfaglig og helsefaglig, og introduksjonsprogrammet fremstår som relativt arbeidsrettet og innovativt.

Samtidig kan det stilles spørsmål ved om det gjøres tilstrekkelig *formålseffektivt* ved at spesialisert kompetanse eller lite relevant kompetanse brukes på praktiske oppfølgingsoppgaver, noen av oppgavene knyttet til innholdet i introduksjonsprogrammet (f.eks. rekruttering av praksisplasser, sommerkurs i regi av Migra m.m.). Dette utdypes nærmere senere i kapittelet. Vi merker oss også at flere informanter fra barnevernet mener at den faglige kvaliteten i arbeidet med enslige mindreårige har blitt opprettholdt, eller bedre, etter at en reduserte bemanningen i botiltakene. Informantenes begrunnelse er at ungdommene blir mer ansvarliggjort og selvstendige med noe lavere bemanning. Samtidig uttrykkes det ønske om å øke antallet medarbeidere med sosialfaglig kompetanse for å styrke kvaliteten på oppfølgingen.

SAMLOKALISERING I KUNNSKAPSSENTERET

Høsten 2014 ble Voksenopplæringssenteret, avdeling Intro og avdeling Migra samlokalisert i Kunnskapssenteret, noe som legger forholdene godt til rette for å videreutvikle det gode faglige miljøet på tvers av disse enhetene. Kunnskapssenteret rommer også studietilbud fra Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA), Høgskolen i Buskerud og Vestfold (HiBV), og Bærum kommunes musikk- og kulturskole. Flyktingarbeidet inngår dermed som en integrert del av et større kunnskaps- og opplæringsmiljø, og gir flyktninger og ansatte signaler om at arbeidet er en prioritet.

TETTERE SAMARBEID MELLOM DET SOSIALFAGLIGE OG DET HELSEFAGLIGE FLYKTINGARBEIDET

Helsetilbudet til flyktninger har i mange år vært prioritert i Bærum ved at tidligere Flyktingkontoret siden 2007 har ansatt helsepersonell, og at Psykisk helsetjeneste barn og unge i flere år har hatt et eget flyktingeteam. Opprettelsen av Migra fremstår likevel som en styrking av fokuset på helse fordi samarbeidet med de sosialfaglige medarbeidere i Intro og barneverntjenesten har blitt tettere.

UTFORDRINGENE I BÆRUMS FLYKTNINGARBEID

I resten av kapitlet vil vi drøfte to utfordringer som vi har identifisert i utredningen. Den første er at Bærum bruker mer ressurser på introduksjonsprogrammet enn andre kommuner. Den andre utfordringen er at ansvaret for å sikre et helhetlig introduksjonsprogram på fulltid fremdeles virker lite robust og bærekraftig.

Som det fremgår av neste kapittel, viser vår gjennomgang av ressursbruk i Bærums flyktningarbeid at Bærum har et dyrere introduksjonsprogram enn sammenligningskommunene Skedsmo og Trondheim. Den høyere ressursbruken er særlig knyttet til lønn og sosiale kostnader, det vil si at forholdet mellom antall ansatte og antall deltakere er høyere enn i de andre kommunene. I og med at vårt mandat blant annet har vært å foreslå tiltak for å redusere ressursbruken, drøfter vi den oppfølgingen som gis til deltakere i introduksjonsprogrammet under. Vi drøfter også arbeidet til avdeling Migrasjonshelse for å vurdere om ressursene som brukes her kan sies å være fornuftig ressursbruk.

OPPFØLGING AV DELTAKERE I INTRODUKSJONSPROGRAM

Til tross for at Bærum bruker mer ressurser på oppfølging av deltakere i introduksjonsprogrammet, tyder våre funn på at aktørene som bistår de voksne flyktningene opplever at behovene for oppfølging er enda større enn de har kapasitet til. Det synes å føre til to ting som reduserer *formålseffektiviteten* i arbeidet: At spesialisert kompetanse benyttes til å bistå med praktisk oppfølging, og at det oppstår gråsoner der det blir uklart hvem som har ansvar for å dekke behovene og hvem som burde ha ansvar for å dekke behovene.

Et eksempel er at per i dag fordeles oppgaver knyttet til oppfølging i bolig mellom boligkontoret og miljøarbeidere ved avdeling Intro. Det er avklart at boligkontoret ved boligforvalter har ansvar for oppfølging i boligen av leietakere som er deltakere i introduksjonsordningen, herunder følge opp eventuelle naboklager. Miljøarbeidere ved Intro har i sin stillingsbeskrivelse at de skal bistå flyktningene med praktiske gjøremål og veiledning i etableringsfasen. Den overordnede arbeidsdelingen mellom Boligkontoret og Intro fremstår som avklart og felles forstått, men i konkrete saker kan det likevel oppstå diskusjoner. Hvem skal hjelpe når sikringen har gått og flyktningen ikke får det til å fungere, eller når det er noe galt med den elektriske ovnen? Informanter i begge avdelinger bekrefter at boligkontoret strever med å ha nok kapasitet til å reise på hjemmebesøk i slike tilfeller, og at mens Intro har fått tilført flere ressurser ved tidligere økninger i bosettingen, har boligkontoret hatt samme ressurs over flere år. For å gi så effektiv veiledning som mulig, viser boligkontoret en video om å bo i norske boliger til nyankomne flyktninger, i tillegg til å gi veiledning i selve boligen. Det har også vært en målsetting å iverksette en «Boligskole» for å øke bodyktigheten blant deltakere.

Et annet eksempel er at PUB-teamet i avdeling Migrasjonshelse, som jobber med psykisk helse for barn og unge herunder oppfølging foreldre og familier når det er nødvendig, i tillegg forventes å ta seg av praktiske gjøremål knyttet til disse barna og familiene. Konkrete eksempler som nevnes er å sørge for at en gravid kvinne har nødvendig utstyr som barneseng på plass før fødsel, å få avklart hvorfor taxi mellom innføringsskolen og nærskolens SFO ikke fungerte som planlagt, eller å informere foreldre til funksjonshemmede barn om deres rettigheter og med å søke om støttekontakt,

ledsagerbevis m.m. Denne typen oppgaver er ikke nedfelt i verken mandat eller stillingsbeskrivelser. Det har heller ikke vært en del av oppgavene da tjenesten var organisert i Psykisk helsetjeneste for barn og unge, men har likevel vært praksis i mange år.

VÅRE VURDERINGER OG FORSLAG

Dette er flere tegn på at det er flere praktiske oppgaver det er behov for å bistå de bosatte flyktningene med enn det rådgivere og miljøarbeidere gjør. Vi noterer oss at avdeling Introduksjonsprogram i sin virksomhetsplan for 2015 ønsker å jobbe med å effektivisere og optimalisere etableringsfasen, og at det drøftes hvor mye Migra skal bidra med praktiske oppgaver. Blant tiltakene er å skalere ned rådgivers innsats i noen oppgaver, f.eks. å følge deltaker til boligkontoret, og å skille klarere mellom rådgiveres og miljøarbeideres oppgaver. Avdeling Intro skal «oppøve vår tåleevne til å stå i udekkete behov» som en informant sier. Det kan på den ene siden føre til økt selvstendighet, men det kan også føre til at en del bosatte flyktninger ikke får orden på en del praktiske ting eller greier å ivareta sine egne rettigheter.

Det sentrale spørsmålet er likevel hvilke ressurser som bør gjennomføre denne typen praktiske oppgaver for at de skal løses så ressurseffektivt som mulig. Noen av de konkrete eksemplene som ble nevnt vil det være naturlig å forvente at det ordinære tjenesteapparatet som skole, fastlege eller tildelingstorg tar ansvar for. Det kan diskuteres hvor mange praktiske oppgaver sosial- og helsefaglig utdannete ansatte bør ha ansvar for, tatt i betraktning at de med mange praktiske oppgaver i mindre grad får bruke fagutdanningen sin. Kanskje kan et tiltak være en ytterligere spesialisering der en operere med økt miljøarbeiderkapasitet, kombinert med en faglig rendyrking av den sosialfaglige og helsefaglige oppfølgingen være en bedre ressursutnyttelse. En slik løsning innebærer at det er behov for færre rådgivere fordi disse får ansvar for å følge opp flere deltakere enn i dag, men at de primært gjør oppgaver der fagutdanningen er relevant. Det kan bidra til å styrke og videreutvikle det sosialfaglige arbeidet overfor flyktninger. På den andre siden vil det stille store krav til at rådgiverne håndterer oppfølging av flere deltakere på en effektiv måte, og som Jacobsen (1993) påpeker krever økt spesialisering også økt koordinering, i dette tilfellet særlig mellom miljøarbeidere, rådgivere og lærere (som i dag).

AVDELING MIGRASJONSHELSE

Nasjonale helsemyndigheter er opptatt av at helsevesenet skal ha tilstrekkelig kunnskap om minoritetshelse til at minoritetsspråklig skal kunne få likeverdige tjenester med den ordinære befolkningen.¹² En rapport fra Mighealthnet Norge dokumenterer at innvandrerbefolkningen har høyere forekomst av sykdommer og tilstander som diabetes, hiv, hepatitt B, tuberkulose og D-vitaminmangel, og at forekomsten av psykiske helseproblemer er omtrent tre ganger så høye som i resten av befolkningen.¹³ Rapporten peker også på at internasjonale undersøkelser har vist høyere forekomster av psykoser blant innvandrere fra fattige land.

Bærum har siden 2011 hatt avdeling Migrasjonshelse som en egen enhet, og vi oppfatter det som et uttrykk for at Bærum kommune har ønsket å forebygge helseproblemer blant bosatt flyktninger. Et

¹² Se f.eks. IS-1022 *Helsetjenestetilbudet til asylsøkere, flyktninger og familiegjenforente* og Helse- og omsorgsdepartementets nasjonale strategi om innvandrerhelse 2013-2017.

¹³ Spilker, R.S. et.al. (2009). *Tilstandsrapport: Minoritetshelsefeltet i Norge*. NAKMI 2009.

eget tilbud sikrer at flyktningene får prioritet i etableringsfasen, og det sørges for at alle bosatte barn og ungdom får tett helsefaglig oppfølging. Vi har spurt NAKMI¹⁴ om det finnes noen oversikt over hvor mange kommuner som har en egen helsetjeneste for flyktninger/ minoritetsbefolkningen, men vi har ikke lyktes i å få svar. Vi kjenner imidlertid til at en del andre kommuner har en tilsvarende tjeneste, eller at de i det minste har eget helsepersonell som jobber spesifikt mot målgruppen. Vi har imidlertid liten oversikt over hva de ulike kommunenes tilbud faktisk består i.

Bakgrunnen for opprettelsen av Migrahelse er å finne i en rapport datert november 2010, utarbeidet av kommunens utviklingsenhet. Her fremkom det at flere av tjenestene i flyktningarbeidet opplevde at behov for en tettere helse-og sosialfaglig oppfølging:

«Flere informanter uttrykker at barna ofte får for lite oppmerksomhet fra foreldrenes side når de deltar i et krevende introduksjonsprogram. Mange av flyktningbarna er traumatiserte, og har utfordringer i forhold til dagligdagse rutiner, for eksempel i barnehagene. (...)

Mange familier med barn og unge greier seg ikke så godt etter avsluttet introduksjonsprogram. Erfaringer viser at de ofte trenger hjelpere videre i det offentlige systemet. Dette kan være foreldreveiledning, oppfølging eller hjelp til å få kontakt med rette personer/instanser. Disse familiene er ofte barnerike, og helsetjenesten har ikke kapasitet til nødvendig og tett oppfølging. (...)

Gruppen unge enslige menn (18 år +) er i vekst. Det er pr. i dag et økende behov for å utvikle kompetanse og tilpassete tiltak for denne målgruppen, noe som også kan generere nye samarbeidsrelasjoner tjenestene imellom. Rådgiverne ved Flyktningkontoret opplever at de har en mer omfattende oppfølgingsrolle overfor disse flyktningene. (...)

Flere av tjenestestedene uttaler at mange av flyktningene som blir bosatt i kommunen, er traumatiserte. Det er viktig at disse traumene blir kartlagt og tatt på alvor. For å lykkes i tilpasningen til en helt ny tilværelse blir det hevdet at det er avgjørende at den enkelte flyktning (både barn og voksne) får tidlig hjelp i forhold psykiske lidelser eller plager. Helsetilbudet knyttet til traumer, og delvis organiseringen av dette tilbudet, er i dag ikke tilfredsstillende.»¹⁵

På bakgrunn av disse utfordringene, foreslo forfatterne av rapporten å styrke helsetilbudet ved å samle det i ett kommunalt tilbud. Mer konkret ble det anbefalt å kartlegge og vurdere den enkelte bosattes forutsetninger for fullverdig deltakelse i introduksjonsprogrammet mer systematisk før oppstart i programmet. Videre ble det foreslått å integrere arbeidet til Flyktningeteamet ved Psykisk helsetjeneste for barn og unge (PSBU) med et tilbud til voksne flyktninger som har psykiske lidelser og plager. Formålet med en slik integrasjon var å se helhetlig på familienes situasjon.

I intervjuene vi har gjort i Bærum har vi spurt de aller fleste informantene om deres syn på nytten av å ha en samlet migrasjonshelseavdeling, og hvilke refleksjoner de gjør seg om migrasjonshelseavdelingen med tanke på å organisere tjenester etter sektorprinsipp eller målgruppeprinsippet. Intervjumaterialet viser et tydelig skille mellom informanter i kommuneadministrasjonen på den ene siden, og blant informanter på tjenesteledernivå og i selve

¹⁴ Nasjonalt kompetansesenter for minoritetshelse

¹⁵ Side 20 i rapporten «Bosetting og integrering av flyktninger i Bærum kommune. Status, utfordringer og vurdering av framtidige bosettingsnivåer.» Bærum kommune, november 2010.

tjenestene på den andre siden. Informanter i kommuneadministrasjonen er generelt skeptiske til å ha en egen helsetjeneste for flyktninger, blant annet fordi det fraviker sektorprinsippet. Det uttrykkes at Migrasjonshelses tilbud kan være godt, men at det er et dyrt tilbud «utviklet i gode tider», og et resultat av en «bærumsk» tilnærming med å opprette nye tilbud i stedet for å undersøke hvordan det ordinære tjenesteapparatet selv kan imøtekomme utfordringer. Disse informantene stiller spørsmål ved hvilke resultatene det gir av å bygge en egen tjeneste for denne gruppen, og om begrunnelsen for å ha en egen migrasjonshelseavdeling er god nok. En av informantene spør:

«Hva er migrasjonshelseperspektivet i dag? Er det eksil, er det flukt, er det stresslidelser? Er det å ha nok tid med tolk? Hva ivaretar denne tjenesten som ikke den ordinære helsetjenesten kan ivareta?»

Vedkommende mener en slik tjeneste kan føre til at kommunen tilbyr tjenester som reelt sett er andrelinjetjenestens ansvar, f.eks. samtaleterapi. Informanter i administrasjonen mener alternativet er å ruste det ordinære tjenesteapparatet til oppgaven.

Ingen av tjenestelederne, avdelingslederne eller ansatte i tjenestene har stilt spørsmål ved nytten av Migrasjonshelseavdelingen, snarere tvert imot. Informanter både i og utenfor Flyktningkontoret peker på at samarbeidet mellom rådgivere i introduksjonsprogrammet og Migrasjonshelse har blitt tettere. Det skal blant annet ha ført til raskere avklaring av om det bør søkes ekstratilskudd for bosatte flyktninger med alvorlige helseproblemer, og skapt større trygghet blant rådgiverne om at familier de er bekymret for får nødvendig helsefaglig oppfølging. Informanter fra andre tjenesteområder enn Arbeid og Mestring nevner at Migrasjonshelseavdelingen kommer veldig tidlig inn og forebygger individuelle helseproblemer, både blant voksne og enslige mindreårige flyktninger. Fra barnevernets side uttrykkes det tilfredshet med veiledningstilbudet til personalet i boligene for enslige mindreårige, og at det er nyttig for personalet å kunne henvise ungdommene til Migrasjonshelse. Da unngår de, som er så tett på ungdommene i andre deler av livene deres, også skal vite alt om deres fysiske og psykiske helse. Fra Voksenopplæringssenteret trekkes det frem at helsekurs og foreldreveiledning for deltakere i introduksjonsprogrammet gir god nytte. Informanter utenfor Flyktningkontoret sier også at de bruker tilbudet fra Migrasjonshelse mer enn tidligere, og én av informantene fra NAV ønsker at Migrasjonshelse kunne spilt en rolle i å avklare arbeidsevne for personer som ellers går lenge i arbeidsmarkedstiltak.

Årsaken til at holdningene blant kommuneledere og i tjenestene er så ulike, kan være at perspektivet forandres ut ifra hvor i organisasjonen en sitter. Vi oppfattet at kommunelederne er opptatt av å redusere utgifter og omstille organisasjonen slik at den er rustet til å tilby gode og effektive tjenester på alle de områdene de er forpliktet til innenfor budsjettene. Da er de nødt til å tenke ressurseffektivitet. Videre oppfatter vi at disse informantene er opptatt av å unngå at flyktninger skal oppfattes som en særegen gruppe i kommunen, som trenger noe annet enn andre innbyggere. Løsningen blir å rigge det ordinære tjenesteapparatet for å gi tjenester til en mangfoldig befolkning med ulike behov, fremfor å skreddersy tjenester til flere forskjellige grupper. Samtidig oppfatter vi at kommuneledere også er åpne for å bygge tjenester rundt noen brukergrupper og på den måten nærme seg et målgruppeprinsipp når det er faglige eller koordineringsmessige argumenter for det. Opprettelsen av en egen kommunalavdeling som samler tjenester rettet mot barn og unge er et

eksempel på det, mens diskusjoner om å samle alle tjenestene i flyktningarbeidet i én kommunalavdeling er et annet eksempel.

Særlig denne informantgruppen, men også enkelte tjenesteledere, mener at Migrasjonshelse er et dyrt tilbud som Bærum i en periode «har tatt seg råd til». Et motargument vi har fått presentert i den forbindelse er at opprettelsen av Migrasjonshelse ikke har medført noen nye stillinger, men snarere samlet kompetansen ved å flytte stillinger som allerede arbeidet med målgruppen. Det betyr at andre kommuner kan ha en tilsvarende kostnad uten at det fremgår like tydelig, fordi stillingene er «skjult» i andre tjenester. På den andre siden kan det argumenteres for at helsetilbudet til *bosatte flyktninger* ble styrket noe, også ressursmessig, fordi noen av stillingene i Migra tidligere var direkte knyttet til det nå nedlagte desentralisert asylmottaket. Et samfunnsøkonomisk argument kan være at tidlig og forebyggende innsatser for denne gruppen er en lønnsom investering både for bedre utnyttelse av kvalifiseringen og for å forebygge langvarige psykiske plager hos voksen og barn.

Grunnen til at informanter i tjenestene så positivt på tilbudet til Migrasjonshelse kan skyldes flere forhold. For det første erfarer nok flere at mange av de bosatte flyktningene har svært dårlig helse. De erfarer at tilbudet Migrahelse gir bidrar til at deltakerne både lærer mer om helse og foreldreskap, at de får det bedre med seg selv og familien sin, og at de får et bedre utbytte av kvalifiseringen enn de ellers ville hatt. At dårlig helse blant deltakere hemmer utbytte av introduksjonsprogrammet og krever mye av både rådgivere og lærere er en kjent problemstilling i tidligere utredninger om introduksjonsprogrammet. For det andre bidrar tilbudet til at rådgivere og ansatte i boliger for enslige mindreårige synes det er lettere å spørre om råd når de støter på helserelaterte utfordringer, og at de kan be deltaker/ ungdommen ta en prat med helsepersonell i stedet for selv å gå inn i saken.

En tredje årsak er at tilbudet representerer mer kapasitet i flyktningarbeidet. Som tidligere nevnt, gjør Migrasjonshelse en del praktiske oppgaver knyttet til barn og unge og deres familier. Det er oppgaver som andre ellers måtte ha gjort, eller som ikke ville blitt prioritert. Informanter fra Migrasjonshelse opplever videre at ansatte i andre tjenester, særlig innen helse, sosial og barnevern, ønsker at Migrasjonshelseavdelingen skal ta seg av saker som omhandler innvandrerbefolkningen. Dette handler ikke om at den formelle ansvarsdelingen ikke er avklart, altså at det er reelle gråsoner, men at ansatte i andre tjenester oppfatter at Migrasjonshelseavdelingen har kapasitet og kompetanse til å ta saker raskere enn dem selv. Funnene tyder på at Migrasjonshelse delvis møter dette med å forklare at flyktningene skal få tjenester fra det ordinære tjenesteapparatet utover den første helseundersøkelsen, og delvis ved å tilby veiledning til andre tjenester slik at det blir enklere for dem å gjennomføre oppgaven. Vi har ikke grunnlag for å uttale oss om hvorvidt det er behov for mer kunnskap om minoritetshelse og bruk av tolk i det ordinære tjenesteapparatet, men det kan tenkes. I så fall vil Migrasjonshelse kunne være en ressurs.

Etter det vi forstår, har ikke Migrahelse noe tilbud for å fange opp voksne flyktninger med lettere psykiske plager utover den mer generelle helsekartleggingen som gjøres ved bosetting, eller ved at de er i kontakt med PUB fordi barna strever. En rekke tidligere utredninger av introduksjonsprogrammet viser at mange voksne flyktninger strever med helseutfordringer, og særlig lettere eller tyngre psykiske helseproblemer. Det fører blant annet til dårligere læringsutbytte, og i mange tilfeller øker det behovet for tett oppfølging og koordinering mellom lærere og rådgivere. Gjennom intervjuene får vi inntrykk av at det også i Bærum er behov for noe oppfølging av de

voksnes flyktningenes psykiske helse. En av våre informanter som er i direkte kontakt med flyktningene sier

De er så sjuke mange av dem! (...) Det er veldig mange av dem som er traumatiserte. Og så tenker jeg: Her sliter vi med måloppnåelse. De kommer seg ikke gjennom programmet, de kommer ikke ut i jobb. Jeg har ikke noen tall på dette, og jeg har ikke forsket på det. (...) Men jeg er ganske sikker på at veldig mye av den lave måloppnåelsen kan skyldes dårlig psykisk helse. Og så vet vi, at går vi inn med stabilisering, veldig tidlig innsats... hadde man hatt... det er kanskje veldig optimistisk, da, men hadde man hatt dem i én til to samtaler, ikke sant? Man får gjort noe bare der, da! På viktige ting! Når vi sitter med den kompetansen!

VÅRE VURDERINGER OG FORSLAG

Det er liten tvil om at mange bosatte flyktninger har behov for tett helsefaglig oppfølging, og at et godt forebyggende helse- og sosialarbeid vil være en fornuftig investering i flyktningenes levekår. Kommunen er forpliktet til å tilby obligatoriske helse- og legeundersøkelser for overføringsflyktninger, og det er rimelig å tilby dette til alle for å sikre at den enkeltes behov for videre helsetjenester ivaretas. Det er prisverdig at Bærum har prioritert helseoppfølging og tiltak som kan forebygge fysiske og psykiske helseplager samt skape økt mestringsfølelse blant flyktninger, som påviselig har andre helseutfordringer enn den ordinære befolkningen.

Det er ikke nødvendigvis behov for en egen tjeneste for dette, men mye av Migrasjonshelses tilbud eksisterte *før* Migrasjonshelse ble opprettet. Antall stillinger som er dedikert til helsearbeid rettet mot flyktninger er så å si lik som før opprettelsen av avdelingen. Videre viser våre funn at andre som jobber med flyktninger åpenbart opplever at det er en stor støtte i Migrasjonshelse. Det er rimelig å tro at de helsefaglige perspektivene også blir tatt tak i tidligere enn før. Det gir et *robust* flyktningarbeid.

Vi stiller likevel spørsmål ved om måten Migrasjonshelse er innrettet på er et *bærekraftig* fagmiljø og om det drives *formålseffektivt*. Når det gjelder *bærekraft* er Migrasjonshelse et relativt lite fagmiljø og med flere profesjoner og ulike oppgaver, der det som hovedsakelig binder dem sammen er en felles dog heterogen målgruppe. Fagmiljøet kan lett bli sårbart både når det gjelder rekruttering og fastholdelse av medarbeidere, og til å kunne prioritere faglig videreutvikling.

De viktigste innvendingene som gjelder *formålseffektivitet* handler om hvorvidt ressursene i Migrasjonshelse brukes på de riktige aktivitetene. Et moment er at det har tilflytt en del praktiske oppgaver til medarbeidere i Migrasjonshelse som neppe kan sies å være en optimal utnyttelse av deres helsefaglige kompetanse. Men vi synes også det er verdt å gå kritisk gjennom de andre tilbudene til Migrasjonshelse, nærmere bestemt pilateskurs, vanntilvenningskurs, ICDP-kurs og sommertilbud. Vår hovedinnvending går ikke på at flyktningene får disse tilbudene, men om *det er ressurseffektivt at disse tilbudene gis av et eget personell som bare jobber med flyktninger*, og om *det er disse tiltakene som gir mest målrettet og best effekt*.

Vanntilvenningskurs er fornuftig fordi Bærum mottar flyktninger som har bosatt flyktninger med traumatiske fluktopplevelser knyttet til sjø og vann, og det er nasjonal oppmerksomhet om å øke svømmeferdigheter blant flyktninger.¹⁶ Samtidig kan det tenkes at det finnes liknende tilbud i nærmiljøet som kan benyttes. En del svømmeklubber, blant annet Bærumssvømmerne, har egne vanntilvennings- og svømmekurs for innvandrere herunder egne kurs for innvandrerkvinner. Pilateskurs tilbys av flere treningssentre, også i Bærum.¹⁷ Det er ikke sikkert at eksisterende tilbud er tilpasset nybosatte flyktninger, eller om kostnadene ved et samarbeid vil være lavere enn det tilbudet Migrahelse gir i dag. Men kanskje kan det utvikles et godt og kostnadseffektivt tilbud i samarbeid med private og frivillige aktører? Kan et slikt samarbeid øke kontakten mellom flyktningene og lokalsamfunnet på et tidligere tidspunkt, og skape bedre integrering mellom flyktningene og lokalsamfunnet på lengre sikt?

Når det gjelder ICDP-kurs, anerkjenner vi at det er hensiktsmessig å benytte den versjonen av kurset som er myntet på foreldre med minoritetsbakgrunn overfor bosatte flyktninger. Behovet for å styrke godt foreldreskap var en av utfordringene som førte til opprettelsen av Migrahelse, og Migrahelse har bidratt til å spre kompetanse på metodikken til flere enheter i kommunen. Spredning av kompetanse, samt at det allerede finnes kompetanse på ordinære ICDP-kurs¹⁸ hos andre enheter i kommunen, åpner muligheten for å høste stordriftsfordeler og vurdere om andre deler av kommunens tjenesteapparat kan tilby ICDP-kurs til deltakere i introduksjonsprogrammet på en mer kostnadseffektiv måte.

Sommerkursene fremstår som gode sosiale og miljøskapende tiltak med ulike mestringsfremmende aktiviteter. Vi oppfatter de også som et tiltak for å sikre et helårlig introduksjonsprogram. Ifølge informantene benytter Migrahelse sommerturene blant annet til opplysningsarbeid ved å ta opp sensitive temaer f.eks. knyttet til psykisk helse, og til å bygge relasjoner med deltakerne. Vi ser at uformelle arenaer kan være nyttig i avdelingens arbeid, og etter det vi forstår er turene et samarbeid med Oslo og omegn friluftsråd som står for mye av det praktiske og programmet. Vi stiller likevel spørsmål ved om det er god utnyttelse av Migrahelses ressurser å delta på disse turene.

Målet med å vurdere om andre kan tilby noen av disse aktivitetene må være å utnytte Migrasjonshelse helsefaglige kompetanse på minoritetshelse enda mer målrettet. Et relevant eksempel er å styrke tilbudet om oppfølging av voksne innvandreres psykiske helse. Det er velkjent at mange flyktninger strever med lettere psykiske problemer, og at terskelen for å ta dette opp med fastlegen er større enn for fysiske problemer. Samlokalisering med Voksenopplæringscenteret i Kunnskapssenteret gir svært gode muligheter for et lavterskeltilbud med psykiatrisk sykepleier eller en helsesøstertjeneste.

¹⁶ Se f.eks. informasjon på nettsidene til [Norges Svømmeforbund](#), og [artikkel](#) fra Adresseavisen. (Lastet ned 05.05.15)

¹⁷ Se <http://www.tryggivann.no/viskurs.aspx?arr=7> (Lastet ned 05.05.15)

¹⁸ ICDP står for International Child Development Program, og er et enkelt, helsefremmende og forebyggende program som har som mål å styrke omsorgen og oppveksten for barn og unge. Det retter seg mot omsorgsgivere og skal styrke deres omsorgskompetanse. Kilde: ICDP Norge - <http://www.icdp.no>

ET HELÅRLIG INTRODUKSJONSPROGRAM PÅ FULLTID

Introduksjonsloven slår fast at introduksjonsprogrammet skal bestå av opplæring i norsk, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet, og at det skal være helårlig og på fulltid. Rundskriv Q-20/2015 presiserer at en med helårlig program mener at deltakere på lik linje med andre arbeidstakere har rett på 5 uker ferie samt de offisielle høytidsdagene. Det betyr at programmet skal utgjøre 47 uker i løpet av et kalenderår. Et fulltidsprogram utgjør 37,5 timer per uke. I rundskrivet presiseres det at når programmet hovedsakelig består av opplæringstiltak med betydelig krav til egenaktivitet, og krever for- og etterarbeid, kan programmet bestå av 30 timer tiltak og resten hjemmearbeid.

Tidlig i 2014 konkluderte fylkesmannen, etter tilsyn med kommunen, at Bærum verken oppfylte lovkravet om helårlig tilbud eller et tilbud på fulltid. Gjennom intervjuer med informanter ved avdeling Intro og Voksenopplæringssenteret samt en rekke dokumenter vi har fått tilsendt, fremgår det at en både i tjenestene og på kommunalsjefnivå har vært klar over at kommunen ikke oppfylte lovkravet i flere år. Likevel har ingen tatt tak i dette, fordi det har vært utydelig, eller uenigheter om, hvem som har ansvaret for at innholdet i introduksjonsprogrammet er i tråd med lovkravet.

Informantene har en relativt omforent fortelling om hvordan ansvarsdelingen har blitt utydelig. Bærum tilbød kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad i flere år før introduksjonsloven trådte i kraft, og deltok blant annet i forsøket med heldags introduksjonsprogram for flyktninger rundt årtusenskiftet.¹⁹ Daværende Flyktningkontoret hadde ansvaret, og mottok integreringstilskuddet /forsøkspenger. Ansvaret var den gang organisert etter bestiller-utfører-prinsippet, og Flyktningkontoret inngikk etter en anbudsrunde kontrakt på om lag 4 millioner kroner med Voksenopplæringssenteret om programinnhold til om lag 70 personer. Siden den gang har både integreringstilskuddet blitt redusert og fordelt på flere enheter i Bærum, og Voksenopplæringssenteret fikk stadig mindre betalt for programinnholdet. På ett eller annet tidspunkt, her oppgir informantene ulike årstall, hadde ikke Flyktningkontoret lenger anledning til å betale Voksenopplæringssenteret for programinnhold lenger.

Voksenopplæringssenteret har likevel fortsatt å finansiere mesteparten av programinnholdet, herunder opplæring i norsk og samfunnskunnskap, norsk med yrkespraksis (NYK) og språkpraksis. Vi har fått oppgitt at Voksenopplæringssenterets inntekter består av tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, kommunale overføringer i forbindelse med opplæringen etter Opplæringsloven, og inntekter fra salg av tjenester. Det statlige tilskuddet til Voksenopplæringssenteret dekker opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og noen av informantene mener derfor at tilbudet til deltakere i introduksjonsprogrammet utover opplæring i norsk og samfunnskunnskap er underfinansiert. Denne delen av tilbudet har i praksis blitt finansiert av inntekter fra betalende deltakere samt Voksenopplæringssenterets salg av tjenester. Vi finner dokumentasjon på at Voksenopplæringssenteret, sammen med Flyktningkontoret, allerede i 2011 gjorde kommunalsjefene oppmerksomme på at programtilbudet var underfinansiert. Voksenopplæringssenterets drift gikk imidlertid med overskudd både i 2012 og 2013, og er trolig en forklaring på at enheten ikke har fått tilført flere midler. Tidlig i 2015 skal det imidlertid ha blitt klart at Voksenopplæringssenteret hadde et totalt overforbruk på 5,3 millioner kroner i 2014.

¹⁹ Djuve og Fangen (2002)

Overforbruket forklares med økte driftskostnader som følge av Voksenopplæringssenterets driftsansvar i Kunnskapscenteret, og et forbruk på om lag 7 millioner kroner på tilbud til deltakere i introduksjonsprogrammet.

Voksenopplæringssenteret har imidlertid ikke tatt ansvar for hele programinnholdet alene. Avdeling Migrasjonshelse, som var en del av det tidligere Flyktningkontoret, har bidratt til programinnholdet gjennom helsekurs, foreldreveiledningskurs og sommerkurs, og avdeling Introduksjonsprogram har «fylt opp» programtilbudet til enkelt deltakere der timetallet har vært for lavt. Somrene 2013 og 2014 kjøpte Voksenopplæringssenteret kurs fra Mølla kompetansesenter. I et notat vi har fått oversendt fremgår det at både Voksenopplæringssenteret og avdeling Introduksjonsprogram vurderte kurset som godt og antakelig rimeligere enn det kommunen selv kunne gjort. Videre kan deltakere som mot slutten av programmet ikke har utsikter til å gå videre i arbeid eller utdanning på egenhånd få kurs gjennom NAV.

Arbeidsdelingen mellom Flyktningkontoret og Voksenopplæringssenteret har vært regulert gjennom en omfattende og detaljert samarbeidsavtale. Avtalen var på tidspunktet for våre intervjuer, mars 2015, under fornying, men en hadde så langt ikke greid å bli enige om et nytt utkast til avtale.

Endringer i virksomheten skoleåret 2014-2015

I et internt notat fra kommunalsjefene for skole og helse og sosial, datert 28. oktober 2014, slås det fast at Voksenopplæringssenteret skal ta ansvar for programmet i de 38 ukene som inngår i lærernes arbeidstidsordning, mens de resterende ni ukene må «finne sin form i et samarbeid mellom Flyktningkontoret (avdeling Intro) og Voksenopplæringen». Notatet uttrykker eksplisitt at arbeids- og samfunnsrelatert innhold skal vektlegges i disse ni ukene. Intervjuer med informanter fra Voksenopplæringssenteret og Flyktningkontoret viser at informantene forholder seg til notatet som en konklusjon på hvordan ansvaret fordeles. Det fremgår likevel at informanter ved Flyktningkontoret oppfatter notatet som en midlertidig konklusjon.

I praksis har Intro og Voksenopplæringssenteret fordelt dagene i de 9 ukene mellom seg. For å drive dette tilbudet brukte Voksenopplæringssenteret sine faste vikarer, som er tidligere (pensjonerte) lærere eller ansatte fra Mølla kompetansesenter. Ansvar for å organisere Intros undervisningsopplegg for deltakerne våren og sommeren 2015 har blitt plassert hos en programrådgiver, som også har kontaktansvar inn mot NAV og VO samt oppfølging av noen deltakere. Flere av rådgiverne samt ansatte i Migra deltar i å lage programinnhold. Migrahelse bidrar også med program i to uker på sommeren. Gjennom intervjuene oppfattet vi at både Flyktningkontoret og Voksenopplæringssenteret opplever det som krevende å finne kapasitet til å fylle de 9 ukene med innhold.

ANSVARSEDELING I ANDRE KOMMUNER

Hvordan løses ansvarsdelingen i andre kommuner? Evaluering av introduksjonsprogram i storbyene viste at det er mulig å tilby et helårlig introduksjonsprogram på fulltid med ulike modeller.

Stavanger har valgt å legge ansvaret for programmet til Johannes Læringscenter, og ifølge kommunen får alle deltakere et helårlig program på fulltid. Læringscenteret har en egen avdeling for intro og kvalifisering som følger opp deltakere på introduksjonsprogrammet og kvalifiseringsprogrammet. De ansatte ved avdelingen, såkalte introrådgivere, har ansvar for å lage kurs og tiltak, inngå samarbeid med lokalt næringsliv, og å rekruttere praksisplasser. Læringscenteret samarbeider også med frivillige organisasjoner om noen programtilbud, men dette krever også noe oppfølging fra introrådgiverne. I tillegg har introrådgiverne oppfølgingsansvar for hver sine deltakere. Det innebærer å koordinere den enkeltes timeplan, og gjennomføre trekantsamtaler med deltaker og introveileder (= programrådgiver) hos flyktningetjenesten. Introveiledere har ikke pedagogisk utdanning, og har ansvar for å tilby program utenfor skoleruta.

Stavangers modell åpner for en rendyrking av rollene til pedagogene og veilederne ved Flyktningkontoret, den styrker det systematiske markedsarbeidet og oppbygning av en praksisbank, og den gir mulighet for å tilby tiltak utenom skoleruta. Samtidig kan informasjonsflyten mellom pedagogene og veilederne ved Flyktningkontoret reduseres, ettersom det er introrådgiverne og veilederne ved Flyktningkontoret som gjennomfører trekantsamtaler med deltakerne. Det kan også være uheldig dersom lærerne aldri besøker deltakere i praksis, fordi praksisarbeid er en arena for språklæring der pedagogene får følge opp den enkelte. På det organisatoriske planet kan det være utfordrende å gå opp grensene mellom oppgavene til introrådgiverne ved Læringscenteret og veilederne ved Flyktningkontoret, og det er krevende å legitimere forskjeller i lønn og arbeidstid/arbeidsår mellom pedagoger og introrådgivere når disse er ansatt i samme enhet.

Måten timeplanleggingen skjer på i bydel **Grünerløkka** (se boks neste side) gjør det enklere å tilby fulltidsprogram, fordi hver enhet sørger for hele dager. Ulempene kan være at deltakerne får lange dager med undervisning, og at det er vanskeligere å lage språk-differensierte klasser der en blander deltakere fra intro med andre deltakere. Dersom deltakergruppen er stor, slik den er ved Rosenhof VO, er det likevel mulig å differensiere ganske mye etter språklig nivå.

Felles for programmene i Stavanger og Grünerløkka er et målrettet markedsarbeid som drives av andre enn pedagoger. Begrunnelsene er mer eller mindre eksplisitt at pedagogene er en relativt dyr ressurs, blant annet fordi opplæring i norsk som andrespråk krever spesialisert kompetanse. Markedsarbeid krever en annen kompetanse og arbeidsmetodikk enn opplæring og oppfølging, men i Grünerløkka og i Trondheim har en valgt å legge markedsarbeidet til programrådgiverrollen. Bærum har så vidt vi forstår ikke kompetanse på markedsarbeid (i alle fall ikke utenfor NAV). Å bygge opp et markedsarbeid krever omstilling, men lykkes en med å bygge opp et nettverk av arbeidsgivere som ønsker å bidra til et mer arbeidsrettet program, kan det også bidra til et robust program. I flere av kommunene vi kjenner til har en lykkes med å bygge opp en praksisbank, slik at en i alle fall i perioder har flere arbeidsgivere enn det til enhver tid er behov for. Fordelen med et tettere samarbeid med arbeidsgivere i kommunen er at en kan spille på dem i andre deler av kurset, f.eks. som foredragsholdere eller for å reise på bedriftsbesøk.

Bydel Grünerløkka i Oslo lykkes med å tilby et helårlig fulltidsprogram til så å si alle deltakere.²⁰ Rosenhof Voksenopplæringssenter (avdeling Sentrum/ Quo Vadis?) har ansvar for fulltidstilbud til samtlige deltakere på spor 1, og disse tilbys en kombinasjon av opplæring i klasserom, i verksteder og i praksis. For spor 2 og spor 3 deltakere deler Voksenopplæringssentrene og bydelen ved introduksjonsavdelingen ved NAV Grünerløkka ansvaret for programtilbudet. Rosenhof VO, som er det senteret NAV Grünerløkka har tetttest samarbeid med, har ansvar for hele dager med program tre dager i uken (fire dager det første halvåret). Da tilbys opplæring i norsk og samfunnsfag samt bruk av PC og lekselesing. NAV Grünerløkka har ansvar for program to dager per uke, og tilbudet består av praksis og av kurset «Arbeidsnorsk» som tilbys i NAVs lokaler av en ekstern leverandør. «Arbeidsnorsk» tilbys primært det første halvåret samt når deltaker ikke er i praksis.

Programmet i Grünerløkka har satset målrettet på praksisarbeid. Næringslivskompetanse vektlegges ved rekruttering av nye medarbeidere til introduksjonsprogrammet. Leder vektlegger at alle programrådgivere skal ha tilstrekkelig kunnskap til å kunne følge opp arbeidsgivere på en god måte, og de ansatte må dokumentere all kontakt med arbeidsgivere og potensielle samarbeidsparter. Programrådgiverne har et tett samarbeid med næringslivsgruppa i sosialtjenesten ved kontoret om utvikling av næringslivskompetanse og felles systemer og arbeidsmodeller, og de har en felles næringslivspool. I 2013 samarbeidet de om et utviklingsprosjekt for å styrke næringslivs- og praksisarbeidet ovenfor de språklig svakeste kandidatene, med kommunale utviklingsmidler fra IMDi.

I 2013 var over 80 prosent av deltakerne i praksis, og samme år hadde Grünerløkka en måloppnåelse på 70 prosent. Av deltakere som hadde måloppnåelse gikk over 70 prosent til arbeid, og andelen som hadde arbeid i mer enn 30 timer per uke var langt høyere enn i de andre storbyene

VÅRE VURDERINGER OM VEIEN VIDERE

Kommunaldirektørene har avklart at Voksenopplæringssenteret og avdeling Intro deler ansvaret for at innholdet i introduksjonsprogrammet er helårlig, og hver av enhetene sørger for at tilbudet utgjør fulle dager. Vi mener det er grunn til å spørre om forankringen av ansvaret er tilstrekkelig robust, fordi både Voksenopplæringssenteret og avdeling Intro opplever at de har begrenset med kapasitet. Voksenopplæringssenterets har trolig dessuten et ekstra begrenset handlingsrom på grunn av lærernes arbeidstidsordning, mens Intro mener de ikke har den nødvendige kompetansen.

Et alternativ for veien videre vil selvsagt være å videreføre denne ansvarsdelingen, enten etter den modellen notat fra kommunalsjefene fra oktober 2014 skisserer, eller etter en annen modell. Det andre realistiske alternativet innenfor gjeldende organisering er å legge hele ansvaret til Voksenopplæringssenteret. Et tredje alternativ er å slå sammen Voksenopplæringssenteret og avdeling Introduksjonsprogram til et tjenestested, som får ansvaret for forvaltning av hele introduksjonsloven. Ettersom Voksenopplæringssenteret og Intro nå er samlokalisert i Kunnskapssenteret, ser vi det ikke som realistisk å flytte noe av ansvaret for introduksjonsloven til NAV, slik mange kommuner har valgt å gjøre.

Hva er så argumentene for og imot de to alternativene som ikke medfører sammenslåing av Voksenopplæringssenteret og Intro? To argumenter som har blitt fremført for oss imot at Intro bør

²⁰ Bydel Grünerløkka har imidlertid strevd med å tilby fulltidsprogram til gravide kvinner på spor 1, da de arbeidsrettete tiltakene ikke er tilpasset gravide.

ha ansvar for programinnhold, er at Intro ikke har kompetanse eller erfaring med å lage programinnhold, og at det vil bli vanskeligere å lage et helhetlig program når to enheter skal dele ansvar for innholdet. Det første argumentet er etter vår vurdering et mer viktig argument enn det andre. Det er stilt krav til høyskoleutdannelse, tidvis sosialfaglig utdannelse, for rådgivere, og de vil ikke uten videre ha forutsetninger for å lage et kvalitativt godt programinnhold. Samtidig er det rådgivere som rekrutterer praksisplasser og driver markedsarbeid i andre kommuner, f.eks. i Trondheim og i Grünerløkka. Det vil være ideelt å ha medarbeidere med erfaring eller kompetanse med denne typen arbeid, og bør i så fall vurderes ved nye rekrutteringer. At helheten i programmet vil bli svekket dersom rådgiverne får mer ansvar for programinnhold mener vi imidlertid er et svakt argument. Samlokalisering med Voksenopplæringscenteret bør gjøre det enkelt å samarbeide om helhetlige programplaner. Et tredje argument er at økt ansvar innenfor gjeldende rammer vil bety at Intro vil få mindre kapasitet til sine øvrige oppgaver. Ressursgjennomgangen viser imidlertid at dersom Bærum skal redusere ressursbruken, er det mest nærliggende tiltaket å effektivisere driften i avdeling Intro.

Det viktigste argumentet mot å legge mer ansvar til Voksenopplæringscenteret enn de 38 ukene i skoleruten, er at personalet er bundet av arbeidstidsavtalen. For å tilby mer program har skolen de siste årene kjøpt kurs fra Mølla kompetansesenter, de har gitt deltakerne hjemmearbeid (et tilbud som fylkesmannen konkluderte med at det ikke overholdt aktivitetsplikten), og de har leid inn vikarer for å fylle innskutte dager (benyttet i høst- og vinterferie inneværende skoleår). Det ser ikke ut til å være særlig realistisk for Voksenopplæringscenteret å tilby mer programinnhold innenfor gjeldende rammer (og uten oppsigelser) uten å heve gruppestørrelsen betydelig og samtidig be noen lærere om å ta ferie i andre uker enn de ordinære ferieukene i skoleruta, og å undervise i skolerutas ferieuker. Voksenopplæringscenteret mener at tilbudet de per i dag gir til deltakere i introduksjonsprogrammet utover norsk- og samfunnskunnskap allerede er underfinansiert. Dersom kommunen velger å legge hele ansvaret for innhold i introduksjonsprogrammet til Voksenopplæringscenteret, forutsetter det trolig enten økte overføringer, eller at det eksplisitt kommuniseres at de tjenestene Voksenopplæringscenteret selger skal brukes til å finansiere introduksjonsprogrammet.

Uavhengig av hvilken av disse to løsningene som velges, ser det ut til at det enten krever en mindre tett helse- og sosialfaglig oppfølging av deltakere enn det Bærum har tilbudt til nå, eller en *økning* i overføringene til introduksjonsprogrammet. Det vil også være mulig å kjøpe mer av tiltaksporteføljen, eller å forsøke å få flere frivillige organisasjoner til å bistå med tiltak. Både kjøp og bruk av frivillige krever koordinering og oppfølging fra kommunens side, men vil trolig kreve mindre enn et systematisk markedsarbeid vil gjøre. Vi forstår at Bærum tidligere har benyttet Mølla kompetansesenter både til sommerkurs og til skreddersøm for enkelte deltakere, men at det per nå brukes i liten grad på grunn av innstramminger i økonomien. Kjøp av kurs og samarbeid med frivillige kan imidlertid være formåls effektivt fordi en kan etterspørre spesialisert kompetanse på å løse de oppgavene en ønsker. Det krever imidlertid at organisasjonene enten får tilført midler eller kan frigjøre andre midler til kjøp og samarbeid med frivillige.

Det tredje alternativet vi nevnte tidligere er å slå sammen Voksenopplæringscenteret og avdeling Introduksjonsprogram slik Drammen har gjort.²¹ Det kan gi en renere ansvarsdeling, fordi det er disse to enhetene som per i dag forvalter kommunens plikter etter Introduksjonsloven. Forutsetningen for

²¹ For mer informasjon om organiseringen i Drammen, se Bredal og Orupabo (2014)

at en samling av tjenester er et godt grep, må være at det gir økonomisk eller faglig merverdi som en ikke kan realisere uten samlingen. I og med at Voksenopplæringssenteret, Intro og Migra allerede er fysisk samlokalisert, og Intro og Migra ikke har noen resepsjon eller andre administrative funksjoner, er vi ikke sikre på om det vil gi noen økonomisk gevinst å samorganisere. En samorganisering vil imidlertid gi Voksenopplæringssenteret tilgang på ansatte som ikke er bundet av arbeidstidsavtalen. Utfordringen er likevel at disse ikke har kompetanse eller erfaring med å utvikle programinnhold. En sammenslåing av Voksenopplæringssenteret og avdeling Introduksjonsprogram åpner dertil et nytt spørsmål om plassering av avdeling Migrasjonshelse.

KONKLUSJON/OPPSUMMERING

I dette kapittelet har vi drøftet hvordan ansvarsdelingen fungerer mellom de sentrale aktørene i flyktningarbeidet i kommunen, og vi har drøftet hvilke faktorer som skaper et robust, bærekraftig og formåls effektivt flyktningarbeid. Vi konkluderer i følgende punkter:

- ◆ Det er et robust samarbeid mellom alle enhetene som har viktige oppgaver i flyktningarbeidet, fordi relasjonene ser ut til å tåle utfordringer og uenigheter. Kommunale ledere må være bevisste på å sikre at det videre samarbeidet blir bærekraftig, ved at ansvar og oppgaver er godt forankret, og at enhetene får tydelige signaler om hva som skal prioriteres innenfor de rammene som gis.
- ◆ Tett helse- og sosialfaglig oppfølging av flyktninger er et godt faglig grep, men ikke et juridisk krav kommunen er bundet av. Det betyr at kommunen har et handlingsrom til å gjøre justeringer på dette feltet. Skal Bærum redusere ressursbruken i flyktningarbeidet vil det være nødvendig å gjøre grep på dette området.
- ◆ Bærum bruker mer ressurser enn andre kommuner på sosialfaglig oppfølging. Det gjelder både avdeling Introduksjonsprogram og i botiltakene for enslige mindreårige flyktninger. Barneverntjenesten erfarer at mindre oppfølging ansvarliggjør ungdommene noe mer og bidrar til at de blir mer selvstendige. Vi vet ikke om det samme kan skje overfor de voksne flyktningene, men skal Bærum bruke mindre ressurser må rådgivernes oppfølging av deltakere effektiviseres. Et tiltak kan være en ytterligere rendyrking av den sosialfaglige oppfølgingen, kombinert med en effektivisering av organisering av oppfølgingen. Her kan en tenke seg en teamspesialisering, f.eks. som i Drammen med etableringsteam, jobbteam og utdanningsteam.²² Forutsetningen er at den enkelte rådgiver følger opp langt flere deltakere enn i dag, for å frigjøre ressurser.
- ◆ Våre funn tyder på at behovet for praktisk oppfølging er større enn det som blir dekket i dag, og det oppstår gråsoner der det er uklart hvem som har ansvar. Avdeling Intro har nedfelt i sin virksomhetsplan å jobbe med dette. Vi tror en kartlegging/ estimering av behovet for praktisk oppfølging gir et godt grunnlag for å avgjøre hva kommunen kan og *ikke* kan bistå flyktningene med, og hvem som bør få ansvaret for de ulike oppfølgingsoppgavene. Her bør kommunen være særlig oppmerksom på at spesialisert kompetanse ikke bør brukes til praktiske oppgaver i utstrakt grad. Det bør heller prioriteres å øke miljøarbeiderkapasitet, sammen med en økt ansvarliggjøring av de ordinære tjenestene for å gi ekstra oppfølging til flyktninger.

²² For mer informasjon om organiseringen i Drammen, se Bredal og Orupabo (2014)

- ◆ Bærum har i en årrekke prioritert helsefaglig oppfølging til bosatte flyktninger. Etablering av avdeling Migrasjonshelse i 2011 har gjort helsefaglig kompetanse for minoritetsspråklige mer tilgjengelig for andre som jobber med flyktninger, og bedre samarbeid. Vi kan imidlertid ikke se at Migrasjonshelse i seg selv representerer et dyrere tilbud enn det som eksisterte for flyktninger spredd i ulike enheter i det ordinære apparatet tidligere.
- ◆ Det bør foretas en gjennomgang av Migrasjonshelses tilbud med tanke på om ressursene utnyttes på de tiltakene som vil ha størst effekt.
- ◆ Bærum bør prioritere å sikre at lovens krav om et helårlig introduksjonsprogram på fulltid overholdes. Ansvar er i dag tydelig plassert hos Voksenopplæringssenteret og avdeling Introduksjonsprogram, men kommunale ledere bør forsikre seg om at ansvarsdelingen er robust og bærekraftig på sikt. Det kan innebære at ansvaret flyttes til én av dem, eller at enhetene slås sammen. Det bør uansett gis tydelig lederstøtte på hvordan oppgaven skal kunne løses innenfor de rammene som er tilgjengelige. På sikt bør en vurdere å omstille virksomheten for å tilpasse bedre til rammene. Tiltak som kan vurderes er økt kjøp av tiltak, og/ eller en omstilling der en rekrutterer ansatte som ikke er bundet av arbeidstidsordningen til å utvikle kurs og drive et systematisk markedsarbeid. Relevant kompetanse vil være erfaring fra markedsarbeid, oppfølging i praksis, og kontakter i nærings- og arbeidsliv. Det bør også undersøkes om det er mulig å etablere et samarbeid med NAV, for å unngå konkurranse om praksisplasser. Videre bør en følge med på at deltakere i introduksjonsprogrammet som får tilbud hos NAV får et godt tilbud tilpasset deres behov.

Kapittel 5

KOMMUNENES RESSURSBRUK

I dette kapittelet vil vi se nærmere på ressursbruken knyttet til flyktningarbeidet i Bærum, Skedsmo og Trondheim. Hovedkilden for dette arbeidet er data kommunene selv har levert inn i forbindelse med utarbeidelsen av Beregningsutvalgets rapport for 2013.

Beregningsutvalget er ledet av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), med Statistisk sentralbyrå som sekretariat. Utvalget består av representanter fra kommunesektoren og fra statlig sektor. Deres oppgave er å kartlegge kommunenes reelle utgifter til bosetting og integrering, det vil si utgifter som er relevante for integreringstilskuddet, enslig-mindreårig-tilskuddet, og tilskudd for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Beregningene representerer den beste kilden for sammenligninger av kommunenes kostnader til bosetting og integrering.

For å kartlegge omfang av aktiviteter og kostnader som integreringstilskuddet er ment å bidra til å dekke, baserer utvalget seg på Sosialhjelps- og Introduksjonsstønadundersøkelsene som SSB utarbeider gjennom å koble ulike registre, og administrasjonsundersøkelsen som et knippe utvalgskommuner selv fyller ut. I 2013 var det totalt 20 kommuner som deltok administrasjonsundersøkelsen. Disse kommunene var valgt ut på grunnlag av å a) være geografisk spredt, b) være av ulik størrelse, og c) samlet sett fange opp en stor andel av den totale målgruppen, landet sett under ett. I 2013 utgjorde antallet bosatte i disse 20 kommunene 31 prosent av det totale antallet bosatte i målgruppen i landet.

Administrasjonsundersøkelsen er et detaljert spørreskjema med 15 temaer, og de fleste av dem inneholder spørsmål knyttet til de deler av tjenesteapparatet som de bosatte flyktningene trolig vil benytte seg av.²³ Det er en egen del for å kartlegge aktivitetsomfang og kostnader ved bosetting av enslige, mindreårige flyktninger, siden denne gruppen krever særlig oppfølging. I 2014 ble det gjennomført en mer detaljert kartlegging for denne målgruppen. Utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap kartlegges gjennom Voksenopplæringsundersøkelsen.

Vårt utgangspunkt er at variasjoner i utvalgskommunens utgifter har *minst* fire årsaker: i) forskjeller i konteringspraksis e.l., ii) forskjeller som skyldes lokale forhold, for eksempel kapitalkostnader på boliger grunnet variasjoner i hvor presset boligmarkedet er, iii) forskjeller som kan knyttes til karakteristikk ved de bosatte flyktningene, og iv) organiseringen av flyktningarbeidet.

Et sentralt poeng for denne gjennomgangen er å undersøke *hvilke* forklaringer som gjelder for de enkelte utgiftsposter for de tre kommunene. Spesielt interessant er det å få klarhet i hvorvidt det er måten flyktningarbeidet er organisert på som skaper forskjeller.

I gjennomgangen av tallmaterialet har vi henvendt oss til relevante kontaktpersoner i kommunene i de tilfeller hvor vi har hatt spørsmål til utfyllingen av enkeltposter.

²³ Enkelte deler kartlegger antall flyktninger, organisering av arbeidet m.m.

KAPITTELETS OPPBYGNING

Gjennomgangen av ressursbruken i kommunene starter med en overordnet fremstilling av utgiftene for alle kommunene som var en del av beregningsutvalsundersøkelsen i 2013. Deretter gjennomgår vi ressursbruken på et overordnet nivå for Bærum, Skedsmo og Trondheim, viser hvordan kostnadsstrukturen varierer mellom utvalgs kommunene, og på hvilke områder man ser de største avvikene mellom kommunene.

Deretter gjennomgår vi hver enkelt utgiftspost i nærmere detalj, forklarer hva som føres innenfor de forskjellige postene, og forsøker å forklare avvikene man ser mellom kommunene.

Størrelsen på flyktningarbeidet varierer mellom de tre kommunene. Derfor vil vi stort sett forholde oss til utgifter per person i målgruppen, der målgruppens størrelse er tilgjengelig. Merk at vi på dette punktet avviker fra fremgangsmåten til Beregningsutvalget. I deres administrasjonsundersøkelse beregnes utgiftene per person med utgangspunkt i hele målgruppen sett under ett²⁴. Vi beregner disse utgiftene med utgangspunkt i den spesifikke målgruppen for hver enkelt utgiftspost. Eksempelvis, når vi presenterer utgifter per person for barnevern, er dette basert på total kostnad delt på antall barn i målgruppen som i 2013 mottok barnevernstiltak. Merk for øvrig at vi i denne gjennomgangen ikke bryter tallene ned på forskjellige typer målgrupper innenfor den spesifiserte målgruppen for hver utgiftspost. For å gå tilbake til eksempelet med barnevernstjenester, så ser vi ikke på hvordan kostnadene varierer avhengig av om målgruppen er enslige mindreårige eller flyktningbarn bosatt i familie.

Om ikke annet står angitt, er alle grunnlagstall hentet fra Beregningsutvalgets undersøkelser for 2013.

KOMMUNENES RESULTATER I BEREGNINGSUTVALGSUNDERSØKELSEN FOR 2013

Bærum kommune var i 2013 med som utvalgs kommune i beregningsutvalsundersøkelsen for første gang. Resultatet fra denne undersøkelsen var en av hovedmotivasjonene for å iverksette denne gjennomgangen av flyktningarbeidet i kommunen, da den viste at kommunen kom ut med de høyeste samlede utgiftene per person av alle utvalgs kommunene. Spesifikt viste undersøkelsen at mens Bærum ligger under gjennomsnittet for kommunene i utvalget på utgifter til sosialhjelp, ligger kommunen nesten 50 prosent høyere på kostnader til integreringstiltak og administrasjon av disse.

De to sammenligningskommunene, Skedsmo og Trondheim, kommer samlet sett ut med indekserte kostnader på henholdsvis litt under (94) og litt over (101) gjennomsnittet. Skedsmo utmerker seg ved å ha svært lave utgifter til administrasjon, men høye kostnader knyttet til sosialhjelp. Som vi skal komme nærmere inn på senere skyldes dette delvis at kostnader knyttet til ventestønad for flyktninger i perioden mellom bosetting og oppstart i introduksjonsprogram, føres som sosialhjelp i Skedsmo. I Trondheim blir disse utgiftene ført under kostnadsposten introduksjonsprogram, mens de ikke ble ført i det hele tatt av Bærum i 2013. Dette er med andre ord et eksempel på ulik konteringspraksis.

²⁴ Den totale målgruppen omfatter: a) flyktninger og familiegjenforente med disse som er førstegangs bosatt i perioden 1.1.09 - 31.12.13, b) personer med opphold på humanitært grunnlag førstegangs bosatt i perioden 1.1.09 - 31.12.13, samt familiegjenforente med disse i perioden 1.1.11 - 31.12.13, og c) barn født inntil 6 måneder etter at mor er bosatt i en kommune

Tabell 3: Utgifter per person i målgruppen til sosialhjelp, introduksjonsstønad, integreringstiltak og administrasjon av disse (Kilde: Beregningsutvalget 2013)

KOMMUNE	SOSIALHJELP	INTRODUKSJONSSTØNAD	INTEGRERINGSTILTAK OG	TOTALT
			ADMINISTRASJON	
BÆRUM	81	111	149	131
SKEDSMO	187	91	77	94
TRONDHEIM	108	101	100	101
BERGEN	61	108	97	95
DRAMMEN	119	88	94	95
FLORA	129	89	69	82
HARSTAD	118	113	60	81
HAUGESUND	129	115	99	107
LIER	115	110	101	105
LILLEHAMMER	63	103	111	103
NARVIK	111	88	76	84
OSLO	104	91	112	106
SANDEFJORD	110	92	85	90
SANDNES	133	107	83	96
SARPSBORG	127	101	80	91
SKI	134	128	108	116
SKIEN	99	98	77	86
SONGDALEN	67	87	64	70
STJØRDAL	72	109	109	104
SØR-VARANGER	101	103	104	104

* Indeks 100 er lik gjennomsnittet for kommunene i utvalget.

OVERORDNET RESSURSBruk

Vi vil i denne seksjonen se nærmere på fordelingen mellom de forskjellige utgiftspostene slik de fremkommer av administrasjonsundersøkelsen. Vi vil også presentere tall som viser avviket mellom utgiftene per person i Bærum, sammenlignet med Skedsmo og Trondheim.

Tabell 4: Sammensetning av utgiftsposter

KOSTNADSTYPE	BÆRUM		SKEDSMO		TRONDHEIM	
	Sum	Andel av totalkostnad	Sum	Andel av totalkostnad	Sum	Andel av totalkostnad
SOSIAL RÅDGIVNING OG VEILEDNING	6 739 752	8,1 %	6 702 000	24,6 %	18 389 946	13,9 %
INTRODUKSJONSPROGRAM	31 065 387	37,4 %	5 951 062	21,8 %	37 613 482	28,4 %
EKSAMENSRETTET GRUNNSKOLEOPPLÆRING	2 933 344	3,5 %	1 630 691	6,0 %	11 106 383	8,4 %
KVALIFISERINGSPROGRAM	600 190	0,7 %	-585 560	-2,1 %	223 670	0,2 %
SYSSELSETTINGSTILTAK M.M.	561 985	0,7 %	0	0,0 %	356 144	0,3 %
BOLIGER OG BOLIGADMINISTRASJON	9 602 534	11,6 %	3 998 631	14,7 %	19 284 363	14,5 %
LOV OM KOMM. HELSE- OG OMSORGSTJ.	3 525 000	4,2 %	308 654	1,1 %	269 922	0,2 %
BARNEVERN	18 911 774	22,8 %	3 525 274	12,9 %	23 683 226	17,9 %
EKSTRATILTAK I GRUNNSKOLEN	4 802 350	5,8 %	793 928	2,9 %	10 905 664	8,2 %
KULTUR- OG UNGDOMSTILTAK	80 000	0,1 %	241 054	0,9 %	3 455 754	2,6 %
BARNEHAGER	3 184 996	3,8 %	2 045 579	7,5 %	5 573 250	4,2 %
FELLESKOSTNADER	975 593	1,2 %	2 682 009	9,8 %	1 753 240	1,3 %
TOTALT	77 302 418	.	24 516 679	.	122 644 827	.

Tabellen viser de samlede utgiftene innenfor hver enkelt post, og hvor høy andel av totalkostnadene som kan knyttes til hver respektive post. For de tre kommunene sett under ett er det fire områder som skiller seg ut, i) sosial rådgivning og veiledning, ii) introduksjonsprogram, iii) boliger og boligadministrasjon og iv) barnevern. For Bærum sin del utgjør disse fire områdene 80 prosent av de totale kostnadene slik de fremkommer av administrasjonsundersøkelsen. Kostnadsdriverne er spesielt introduksjonsprogram og barnevern. Dette er også tilfellet for Trondheim, men som vi ser er størrelsen på andelen utgifter knyttet til både introduksjonsprogram og barnevern noe lavere enn i Bærum. Skedsmo utmerker seg ved å ha store andeler av kostnadene knyttet til sosial rådgivning og veiledning.

Tabell 5 viser avvikene mellom kostnadene i Bærum, satt opp mot Skedsmo og Trondheim. Bærum er i dette tilfellet «baseline», og tallene for de to andre kommunene viser hvordan deres utgifter divergerer fra Bærums. Tall som er markert grønt indikerer at kostnadene er *lavere* i Bærum, mens i tilfeller hvor tallene er markert med rødt så er kostnadene *høyere* i Bærum. I de aller fleste tilfeller relaterer tallene seg til utgifter per person, men for enkelte poster er det ikke tilgjengelige (spesifiserte) målgruppetall - i disse tilfellene refererer vi til samlede tall (se kommentarkolonnen for videre informasjon).

Tabell 5: Avvik i kostnader mellom Bærum, og Skedsmo/Trondheim

	SKEDSMO	TRONDHEIM	KOMMENTAR
KOSTNADSTYPE	Avvik	Avvik	
SOSIAL RÅDGIVNING OG VEILEDNING	17 448	10 382	Per person
INTRODUKSJONSPROGRAM	-72 158	-47 152	Per person
EKSAMENSRETET GRUNNSKOLEOPPLÆRING	-22 335	-21 190	Per person
KVALIFISERINGSPROGRAM	-169 474	-15 629	Per person
SYSSELSETTINGSTILTAK M.M.	-561 985	-205 841	Ikke per person
BOLIGER OG BOLIGADMINISTRASJON	40 448	-33 064	Per bolig
LOV OM KOMMUNALE HELSE- OG OMSORGSTJENESTER	-3 216 346	-3 255 078	Ikke per person
BARNEVERN			
ADMINISTRASJON OG SAKSBEHANDLING	-123 791	-56 542	Per person
TILTAK, I HJEMMET	-39 066	3 576	Per person
TILTAK, UTENFOR HJEMMET	-46 932	-97 584	Per person
EKSTRATILTAK I GRUNNSKOLEN	29 805	679	Per person
KULTUR- OG UNGDOMSTILTAK	161 054	3 375 754	Ikke per person
BARNEHAGER	43 438	-3 278	Per person
FELLESKOSTNADER	5 732	-397	Per person

Vi ser at Bærum stort sett har høyere kostnader enn de to sammenligningskommunene. På enkelte områder er også kostnadene betydelig høyere, eksempelvis på introduksjonsprogram, og på deler av barnevernsfeltet. Avviket er spesielt interessant på disse feltene, fordi vi har allerede har sett at nettopp introduksjonsprogram og barnevern er to av de mest sentrale kostnadsområdene slik det fremkommer av administrasjonsundersøkelsen. Store avvik på disse områdene har dermed stor forklaringskraft på *hvorfor* Bærum kom ut med et såpass høyt indeksert tall på integreringstiltak og administrasjon i Beregningsutvalgets undersøkelse.

Disse overordnede summene skjuler imidlertid enkelte sentrale forskjeller mellom kommunene. Både i føringspraksis, i lokale forhold som er utenfor flyktningarbeidets/ kommunens kontroll, og i

innretning av flyktningarbeidet. Basert på kommunenes egne noter i administrasjonsundersøkelsen, grunnlagsberegninger, en spørreundersøkelse sendt til kommunene, samt henvendelser til kontaktpersoner i de enkelte kommuner, har vi et grunnlag for å gjennomgå og forklare avvikene i utstrakt grad.

RESSURSBRUK - SPESIFISERT

I denne seksjonen går vi nærmere inn på hvert enkelt overordnede område i administrasjonsundersøkelsen. I de tilfeller hvor det er nødvendig, viser vi også spesifiserte tall inn under det samlede tallet for området. Rekkefølgen følger rapporteringsstrukturen fra administrasjonsundersøkelsen, hvor man starter med sosial rådgivning og veiledning, og avslutter med felleskostnader.

SOSIAL RÅDGIVING OG VEILEDNING

Under posten «sosial rådgivning og veiledning» skal kommunene føre alle utgifter til administrasjon og tiltak innen sosialtjenester knyttet til råd, veiledning og vedtak om økonomisk sosialhjelp. Man skal også inkludere eventuelle utgifter til krisesenter for målgruppen, samt utgifter til sosial rådgivning og veiledning i tidsperioden fra bosetting til oppstart i introduksjonsprogram. Administrative utgifter knyttet til supplerende sosialstønad for deltagere i introduksjonsprogram hører også inn under dette området.

Det er viktig å påpeke at disse tallene ikke inkluderer økonomisk stønad (bidrag og lån) tilstått etter lov om sosiale tjenester.

Tabell 6: Kostnader knyttet til sosial rådgivning og veiledning

KOSTNADSTYPE	BÆRUM			SKEDSMO			TRONDHEIM		
	Sum	Antall i Målgruppe	Per prs.	Sum	Antall i Målgruppe	Per prs.	Sum	Antall i Målgruppe	Per prs.
SOSIAL RÅDGIVING OG VEILEDNING - TOTALT	6 739 752	161	41 862	6 702 000	113	59 310	18 389 946	352	52 244
LØNN OG SOSIALE UTGIFTER	6 283 592	161	39 029	6 180 000	113	54 690	16 951 876	352	48 159
ANDRE DRIFTSUTGIFTER	744 122	161	4 622	1 205 000	113	10 664	5 662 342	352	16 086
BRUTTO DRIFTSUTGIFTER	7 027 714	161	43 650	7 385 000	113	65 354	22 614 217	352	64 245
BRUTTO DRIFTSINNTEKTER	287 962	161	1 789	683 000	113	6 044	4 224 272	352	12 001

Utgiftene til sosial rådgivning og veiledning er en av de få overordnede postene hvor Bærum bruker mindre midler per person i målgruppen enn både Skedsmo og Trondheim. Måten man kommer frem til de totale utgiftene varierer imidlertid stort mellom kommunene, noe som gjør det komplisert å sammenligne på tvers av dem.

For det første ser vi at det er en viss grad av overlapp mellom utgiftene til sosial rådgivning og veiledning, og utgiftene til introduksjonsprogram. I Skedsmo ligger flyktningkontoret inn under NAV. Av denne grunn blir en rekke funksjoner som i Bærum er ført på introduksjonsprogram, ført under sosial rådgivning og veiledning. Dette omfatter alle 242-funksjoner knyttet til målgruppen, totalt 6 årsverk²⁵ (en bosettingskoordinator, en sekretær, en leder, to sosionomer og en miljøterapeut). Dette er en delforklaring på hvorfor Skedsmo kommer ut med såpass høye utgifter under denne

²⁵ I 2013

posten, og tilsvarende lave utgifter for introduksjonsprogram. I tillegg har Skedsmo ført så godt som alle tolkeutgifter tilknyttet målgruppen under denne posten. I både Bærum og Trondheim, men spesielt i Bærum, er slike utgifter også ført inn under introduksjonsprogram.

For det andre er det slik at i Bærum og Trondheim kjenner kommunen ikke de eksakte tallene for samlet ressursbruk fra målgruppen på administrasjon og tiltak innenfor sosialtjenesten knyttet til råd, veiledning og vedtak om økonomisk sosialhjelp. Måten Bærum og Trondheim løser denne problematikken på er at de tar utgangspunkt i forholdet mellom det totale antall mottakere av økonomisk sosialhjelp i kommunen i løpet av året, og det totale antall mottakere av økonomisk sosialhjelp innenfor målgruppen. Dette forholdstallet blir så vektet opp, ut i fra en antagelse om at personer innenfor målgruppen er mer ressurskrevende å håndtere enn personer utenfor målgruppen. Dette vektete tallet blir så satt opp mot de totale utgiftene på feltet, for å få utgiftene knyttet til målgruppen.

Vi ser i notene til administrasjonsundersøkelsen at vekten som blir lagt til grunn varierer. Bærum opererte i 2013 med en flat vekt på 1,75, mens Trondheim opererte med en vekt på 1,5 for den andelen av brukerne i målgruppen som mottok over 10 000 kroner i samlet utbetalt sosialhjelp i 2013. Tidligere år har Trondheim operert med samme vekt som Bærum, 1,75. Denne typen særegenheter gjør det vanskelig å sammenligne ressursbruken i de enkelte kommunene, fordi det er vanskelig å vurdere hvor presis vekten er i det enkelte tilfelle. Dersom Trondheim hadde brukt samme vektingsmetodikk som Bærum hadde deres totalkostnader i 2013 vært 21,6 millioner kroner, ikke 18,4 millioner kroner. Kostnadene per person i målgruppen hadde dermed blitt 61 556 kroner, betydelig høyere enn 52 244 kroner, som vi så i tabell 5.

Samtidig må vi også ta høyde for at praksis rundt føring av tolkeutgifter varierer mellom kommunene. Trondheim og Skedsmo har i utgangspunktet valgt å føre tilnærmet alle tolkeutgifter inn under sosial rådgivning og veiledning, mens Bærum har valgt å føre tolkeutgiftene utover de enkelte kostnadsområder. Blant annet en betydelig sum på introduksjonsprogram. I 2013 førte Trondheim 6.6 millioner kroner i tolkeutgifter under sosial rådgivning og veiledning. Bærum førte til sammenligning en mindre sum på 277 000 kroner.

Dersom vi legger til grunn samme vektemetodikk i Trondheim som i Bærum, men trekker fra avviket i tolkeutgifter, blir kostnadene per deltager i Trondheim 43 465 kroner. Marginalt høyere enn i Bærum.

INTRODUKSJONSPROGRAM

Under kostnadsområdet introduksjonsprogram fører kommunene opplysninger om alle utgifter knyttet til det obligatoriske introduksjonsprogrammet i kommunen. Dette er utgifter til administrasjon, lønn til programrådgivere, introduksjonsstønad, bruk av lokaler, tolk, overføringer til andre osv. I tillegg skal alle utgifter ved Voksenopplæringen til gjennomføring av introduksjonsprogrammet utover norsk og samfunnskunnskap inkluderes i dette området. De totale utgiftene til introduksjonsstønad innrapporteres under dette punktet, men regnes ikke inn i grunnlaget for administrasjonsutgiftene, slik det fremkommer i beregningsutvalgets indekserte tall (ref. tabell 3), eller i vår gjennomgang. Utgiftene til introduksjonsstønad behandles i denne rapporten under et eget punkt litt senere.

Introduksjonsprogrammet er en sentral kostnadspost i de tre kommunene, men spesielt i Bærum. Over 37 prosent av de totale kostnadene i Bærum, slik de fremkommer av administrasjonsundersøkelsen, er knyttet til gjennomføringen av dette programmet. Det er også en kompleks utgiftspost å forholde seg til med tanke på sammenligninger mellom kommunene, fordi innretningen på programmene, og hvilke utgifter som føres inn under introduksjonsprogrammet varierer stort.

Tabell 7: Kostnader knyttet til introduksjonsprogram

KOSTNADSTYPE	BÆRUM			SKEDSMO			TRONDHEIM		
	Sum	Antall i Målgruppe	Per prs.	Sum	Antall i Målgruppe	Per prs.	Sum	Antall i Målgruppe	Per prs.
INTRODUKSJONSPROGRAM - TOTALT²⁶	31 065 387	268	115 916	5 951 062	136	43 758	37 613 482	547	68 763
LØNN OG SOSIALE UTGIFTER	20 966 448	268	78 233	2 339 000	136	17 199	22 604 499	547	41 324
ANDRE DRIFTSUTGIFTER	6 458 936	268	24 101	874 000	136	6 426	3 476 628	547	6 356
UTGIFTER I FORBINDELSE MED INTRODUKSJONS-PROGRAM FØRT PÅ ANDRE KOSTRA-FUNKSJONER	5 496 000	268	20 507	3 313 062	136	24 361	14 896 041	547	27 232

Det generelle bildet er imidlertid at utgiftene til introduksjonsprogrammet er langt høyere i Bærum enn i Skedsmo og Trondheim. Totalt sett bruker man i Bærum 115 916 kroner per deltager i målgruppen, 2,6 ganger mer per deltager enn i Skedsmo²⁷, og 1,7 ganger høyere enn i Trondheim. Spesielt kostnadsdrivende er utgiftene per deltager på lønn og sosiale utgifter, men vi ser også at posten for andre driftsutgifter er nesten fire ganger så høy i Bærum som i de to andre kommunene.

Vi vil i det følgende gjennomgå de tre postene i) lønn og sosiale utgifter, ii) andre driftsutgifter, og iii) utgifter i forbindelse med introduksjonsprogram ført på andre KOSTRA-funksjoner i nærmere detalj.

LØNN OG SOSIALE KOSTNADER

Som allerede nevnt er kostnadene knyttet til lønn og sosiale utgifter betydelig høyere i Bærum enn i de øvrige kommunene. Dette har primært to forklaringer: for det første inkluderte Bærum kommune i 2013 8,4 årsverk tilknyttet kommunens migrasjonshelsetilbud (heretter kalt Migra) under denne posten, for det andre opererer Bærum kommune med et lavere antall deltagere per programrådgiver/per ansatt enn i de andre to kommunene.

Hverken Skedsmo eller Trondheim har et tilbud av typen Migra tilknyttet sitt introduksjonsprogram. Det betyr imidlertid ikke at kostnadene assosiert med dette tilbudet er særegent for Bærum. Forutsatt at helseutfordringene knyttet til denne målgruppen er forholdsvis likt fordelt mellom kommunene, så vil disse kostnadene også gjenspeile seg i kommunalutgiftene i Skedsmo og Trondheim, men da belastet det ordinære kommunale tjenestetilbudet på helse- og sosialfeltet (som ikke er en del av grunnlaget for Beregningsutvalgets undersøkelser)

²⁶ Introduksjonsprogrammet har også driftsinntekter som ikke er inkludert i denne tabellen. Derfor er det noe avvik mellom summeringssummen og totalen av de opplistede utgiftspostene

²⁷ Som nevnt under diskusjonen av sosial rådgivning og veiledning er en sentral forklaring i akkurat dette tilfelle Skedsmos praksis med å føre funksjoner på sosial rådgivning og veiledning, som i Bærum føres under introduksjonsprogram

Vi vurderer det slik at kostnadene knyttet til Migra kun delvis kan belastes introduksjonsavdelingen i sammenligningsøyemed. Vi må imidlertid ta høyde for at dette tilbudet også bærer preg av å være et kommunalt satsingsområde som vil innebære merkostnader sammenlignet med oppleggene for helsetjenester rettet mot målgruppen i andre kommuner.

I den foreløpige utgaven av 2014-rapporteringen på administrasjonsundersøkelsen inkluderte Bærum 2 årsverk knyttet til Migra. Dersom vi tar utgangspunkt i dette, og trekker 6,3 årsverk med medfølgende kostnader fra 2013-tallene, blir de totale sammenlignbare utgiftene tilknyttet lønn og sosiale kostnader 16 203 340 kroner. Noe som tilsvarer 60 468 kroner per deltager i målgruppen.

Hvis vi i tillegg tar høyde for at Skedsmo i 2013 førte 6 årsverk, som i Bærum og Trondheim ligger under introduksjonsprogram, på sosial rådgivning og veiledning. Og fører disse kostnadene over på introduksjonsprogrammet, kommer Skedsmo ut med anslagsvis 42 933 kroner per deltager i målgruppen. Omtrent det samme som i Trondheim.

Avviket mellom Bærum og de to andre kommunene er med disse forbeholdene betraktelig lavere, men forskjellene er fortsatt betydelige.

For å forklare denne forskjellen er vi nødt til å gå nærmere inn i hvordan introduksjonsprogrammet er strukturert med tanke på tilgjengelige ansattressurser, og da spesielt forholdet mellom programrådgivere/antall ansatte generelt og antall deltagere i programmet.

Tabell 8: Årsverk tilknyttet introduksjonsprogram (Kilde: Egen ressurskartlegging)

	BÆRUM			SKEDSMO			TRONDHEIM		
ÅRSVERK I TILKNYTNING TIL:	2014	2013	2012	2014	2013	2012	2014	2013	2012
BOSETTING	4,75	6,15	3,25	3	3	1	6	6	4
PROGRAMRÅDGIVNING	11,15	10,55	9,65	7	5	4	16	16	16
ADMINISTRASJON/LEDELSE	3,83	5,65	5,5	2	2	2	3	3	3
ANDRE FUNKSJONER	5,8	10,7	8,9	1	1	3	5	3	3
TILSKUDDANSVARLIG	1,0	1,0	1,0						
ØKONOMIKONSULENTER	2,8	1,6	1,4						
MIGRASJONSHELSE	2,0	8,1	6,5						
SPRÅKMENTORER							2		
DIALOGSENTER FOR INNVANDRERE							3	3	3
TOTALT	25,53	33,05	27,3	13	11	10	30	28	26

I denne tabellen har vi hentet inn spesifiserte tall på sammensetningen av årsverk tilknyttet introduksjonsprogram. Det er viktig å påpeke at tallene til Skedsmo, slik det fremkommer her, inkluderer både ansattressursene som føres under introduksjonsprogram og ansatte som føres under sosial rådgivning og veiledning.

Både Skedsmo og Trondheim har fått tilført økte ansattressurser de siste årene, men som vi ser i tabell 9 har alle kommunene fått flere personer i målgruppen i løpet av dette tidsrommet. Deler av oppbemanningen er dermed brukt til å dekke opp for et reelt større behov.

Bærum hadde imidlertid en nedgang i antall årsverk mellom 2013 og 2014. Majoriteten av denne nedgangen, slik den fremkommer av tabell 8 (fra 33,05 til 25,53 årsverk), skyldes teknikaliteter rundt føringen av årsverk knyttet til Migra. Selv om man holder dette utenfor har Bærum allikevel hatt en

nedgang på omtrent 1,5 årsverk. Nedgangen skyldes færre årsverk i bosetting og administrasjon/ledelse.

Det bør også påpekes at i hele perioden har Trondheim ført 3 årsverk knyttet til dialogsenter for innvandrere på introduksjonsavdelingen. Disse ansatte spiller en rolle overfor alle innvandrere i kommunen, ikke bare deltagere på introduksjonsprogrammet. Dette innebærer at det reelle antallet ansatte med ansvar for introduksjonsprogram er noe lavere enn hva som fremkommer i disse tabellene. Vi har imidlertid valgt å ikke forsøke å estimere hvor stor prosentandel av disse stillingene som er direkte knyttet til denne spesifikke målgruppen.

Neste tabell tar disse tallene, og knytter dem opp til antall deltagere på programmet for tidsperioden 2012-2014.

Tabell 9: Antall deltakere og programrådgivere 2012-2014 (Kilde: Egen ressurskartlegging)

	BÆRUM			SKEDSMO			TRONDHEIM		
	2014	2013	2012	2014	2013	2012	2014	2013	2012
ANTALL PROGRAMDELTAKERE	270	268	228	141	136	126	565	547	520
PROGRAMRÅDGIVERSTILLINGER /ÅRSVERK	11,15	10,55	9,65	7	5	4	16	16	16
<i>RATIO DELTAGERE PER PROGRAMRÅDGIVER</i>	24,2	25,4	23,6	20,14	27,2	31,5	35,3	34,2	32,5
ANTALL ÅRSVERK TOTALT	25,53	33,05	27,3	13	11	10	30	28	26
<i>RATIO DELTAKER PER ÅRSVERK</i>	10,6	8,1	8,4	10,8	12,4	12,6	18,8	19,5	20
<i>RATIO DELTAKER PER ANSATT (MIGRA SATT NED TIL 2 ÅRSVERK ALLE ÅR)</i>	10,6	9,94	10,0						

Ratioen på forholdet mellom antall programrådgivere og antall deltakere viser ikke hvor mange deltakere hver programrådgiver følger opp til enhver tid, siden deltakerne begynner og avslutter programmet suksessivt gjennom hele året. Ratioen er likevel en interessant parameter, fordi den viser hvor mange deltakere programrådgiverne i gjennomsnitt har ansvar for i løpet av et helt år.

Som tidligere nevnt er forholdet mellom antall deltagere og antall programrådgivere lavere i Bærum enn i de to andre kommunene. I 2013 fulgte hver programrådgiver i Bærum opp 25,4 deltagere per år, mens dette forholdstallet i Trondheim var på 34,2, og i Skedsmo 27,2. I 2014 fikk Skedsmo tilført to nye stillinger, og grunnet et stabilt antall deltagere mellom 2013 og 2014 falt antallet deltagere per programrådgiver fra nevnte 27,2 til 20,14 i 2014. Bærum har også fått tilført nye ressurser på programrådgiverfeltet, men økningen i antall deltagere har også økt, slik at om man sammenligner 2012 med 2014 så har ratioen mellom deltagere og programrådgiver økt noe, fra 23,6 til 24,2.

Trondheim skiller seg klart ut fra de andre to kommunen, og det høye forholdstallet mellom antall deltagere og antall programrådgivere i Trondheim er spesielt interessant fordi rådgiverne i denne kommunen er med på å lage og drive kvalifiserende tiltak utover opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Selve programrådgiverstillingen deles mellom 70 prosent oppfølging av deltakere, herunder å rekruttere arbeidspraksis plass mot slutten av programmet, og 30 prosent til andre oppgaver. Oppgavene fordeles mellom programrådgiverne, og omfatter å lage og holde kurs, koordinere kurs som tilbys fra eksterne tilbydere og å drive et tiltak kalt Barnas INN.

Denne typen ansvar følger ikke med programrådgiverrollen i Bærum, i hvert fall slik det var i 2013. Det kan altså synes som om programrådgiverne i Trondheim ved siden av å følge opp flere deltagere, også har et ansvar på tiltaksfronten som ikke er lagt på programrådgiverne i Bærum.

Tidligere forskning har fremhevet viktigheten av tett individuell oppfølging av deltakerne (Rambøll 2011, Kavli et. al 2007, Hansen et.al 2006, Joona og Nekby 2012). Det er derfor viktig å understreke at det ikke nødvendigvis er positivt i seg selv å ha høyt belegg på programrådgiverne, man må også se disse tallene i sammenheng med resultatene programmet oppnår. Dette vil vi komme nærmere inn på i neste kapittel.

Uavhengig av resultatoppnåelse er det imidlertid åpenbart at man i Bærum har lagt seg på en maksimumsløsning når det kommer til årsverk satt opp mot deltagere, og dette gjelder både for programrådgivere og for andre funksjoner i introduksjonsprogrammet

Et annet poeng, som vi også vil gjennomgå i nærmere detalj i neste kapittel, er at Bærum har en svært liberal praksis knyttet til forlengelse av program. Dette er en praksis som vil kunne medføre høyere resultatoppnåelse, men selvsagt også forhøyede kostnader per individuelle programløp.

Tabell 10: Gjennomstrømning, deltakere introduksjonsprogram 2012-2014

	BÆRUM				SKEDSMO				TRONDHEIM			
	2014	2013	2012	Totalt	2014	2013	2012	Totalt	2014	2013	2012	Totalt
ANTALL PROGRAMDELTAKERE	270	268	228	766	141	136	126	403	.	547	520	1067
PROGRAMDELTAKERE AVSLUTTET	73	70	45	188	41	32	37	110	.	147	176	323
PROSENTANDEL MED AVSLUTNING	27,0 %	26,1 %	19,7 %	24,5 %	29,1 %	23,5 %	29,4 %	27,3 %	.	26,9 %	33,8 %	30,3 %

Som vi ser av tabell 9 er forholdet mellom antallet programdeltakere innrullert på program, og antallet som avslutter hver år, lavere i Bærum enn i Skedsmo og Trondheim. Dette er også med på å forklare de høye kostnadene på introduksjonsprogrammet i Bærum. Det er imidlertid verdt å merke seg at gjennomstrømningen har blitt høyere for hvert år mellom 2012 og 2014. Vi vet at det har skjedd en innstramning i praksis rundt forlengelse, spesielt mellom 2013 og 2014.

ANDRE DRIFTSUTGIFTER

Totalsummen knyttet til andre driftsutgifter er lavere enn kostnadene forbundet med lønn og sosiale utgifter, men også her skiller Bærum seg ut ved å ha et betydelig høyere kostnadsnivå per deltager enn hva Skedsmo og Trondheim har – nesten fire ganger så høyt.

Vi har hentet inn mer spesifiserte tall fra de tre kommunene for hva som er inkludert i denne posten. En sentral årsak til forskjellen mellom Bærum og de to andre kommunene er høye kostnader knyttet til leie og renhold av lokalene til introduksjonsavdelingen. Disse utgiftspostene utgjorde i 2013 totalt nesten 2.1 millioner kroner i Bærum, mens tilsvarende sum for Trondheim var 1.1 millioner kroner. Skedsmo sine husleieutgifter til flyktningkontoret er ført under felleskostnader, som diskuteres på slutten av dette kapitlet. Hadde disse utgiftene blitt inkludert under denne posten ville totalkostnadene for Skedsmo blitt 2.22 millioner kroner, tilsvarende 16 348 kroner per person.

Bærum var også alene om å føre leasing av driftsmidler, inkludert vedlikehold fagsystem, under andre driftsutgifter. Denne summen utgjorde i 2013 litt over 200 000 kroner.

Videre førte man i Bærum litt over 750 000 kroner i mva-utgifter, noe man ikke gjorde i Trondheim. I tillegg førte Bærum i 2013 totalt 482 000 kroner i tomgangsleie på bolig under denne posten. Ut ifra tallmaterialet vi har fått tilgang til var ikke dette tilfellet for de andre to kommunene.

Avslutningsvis førte Bærum, som allerede nevnt, store deler av sine utgifter til tolketjenester under introduksjonsprogram (totalt litt over 1 million kroner). Trondheim førte tolkeutgifter pålydende 255 000 kroner under andre driftsutgifter, mens Skedsmo førte en helt marginal sum.

Dersom vi holder disse utgiftene utenom sammenligningen, for både Bærum og Trondheim, så er driftskostnadene per deltager om lag dobbelt så høye i Bærum som i Trondheim. Dette gjenstående avviket kan forklares gjennom a) høyere summer brukt på kurs/opplæring for deltagere, blant annet helsekurs hvor opptil 13 tolker blir engasjert, ført under denne posten, b) høyere driftskostnader knyttet til kontormateriell, transport, opplæring/kurs for de ansatte.

UTGIFTER I FORBINDELSE MED INTRODUKSJONSPROGRAM FØRT PÅ ANDRE KOSTRA-FUNKSJONER

Utgifter i forbindelse med introduksjonsprogram ført på andre Kostra-funksjoner er den eneste posten under introduksjonsprogrammet hvor kostnadene per deltager er lavere i Bærum enn i Skedsmo og Trondheim. Som vi kommer inn på under, skyldes imidlertid dette at etableringsstønad for 2014 ble ført under dette punktet for Trondheim sin del, men ikke av Bærum (eller Skedsmo).

Den mest sentrale utgiftsposten for Bærum sin del er overførte utgifter ved Voksenopplæringen til gjennomføring av introduksjonsprogrammet utover norsk og samfunnskunnskap. Denne overføringen er felles for alle kommunene, men utgiftene satt opp mot antall deltagere varierer.

Tabell 11: Opplæring i introduksjonsordningen utover norsk og samfunnskunnskap

	BÆRUM	SKEDSMO	TRONDHEIM
TOTALE KOSTNADER	4 171 000	3 313 062	2 581 927
TOTALT ANTALL DELTAGERE	268	136	547
KOSTNADER PER DELTAGER	15 563	24 360	4 720

Ved siden av den generelle kostnadsprofilen til voksenopplæringssentrene, som vi vil gå inn på under diskusjonen av utgiftene knyttet til «eksamensrettet grunnskoleopplæring», er en sentral forklaring på forskjellene mellom disse tre kommunene variasjoner i *hvilke* opplæringsoppgaver voksenopplæringen utfører utover norsk og samfunnskunnskap. Som allerede nevnt har introduksjonsavdelingen i Trondheim et betydelig ansvar for gjennomføringen av denne type tiltak, og de lave utgiftene per deltager på voksenopplæringssiden må sees i sammenheng med dette. Disse forskjellene i organisering gjør det også vanskelig å sammenligne kostnadsprofilen på dette området.

Bærum fører også en rekke andre utgifter under denne posten: tolkeutgifter, sommerkurs og lokalutgifter, som ikke er tilstede i de andre kommunene.

Imidlertid er det en helt sentral utgiftspost, nemlig kostnader knyttet til etableringsstønad, som *kun* føres av Trondheim under utgifter i forbindelse med introduksjonsprogram ført på andre KOSTRA-funksjoner (se tabell 7), og utgjør over 12 millioner kroner for deres del. For Bærum ble ikke denne stønaden inkludert i 2013-rapporteringen overhodet, så denne utgiften som utgjorde om lag 6 millioner kroner for Bærum sin del, kommer i tillegg til de utgiftene vi allerede har diskutert.

Dersom man inkluderer etableringsstønad for Bærum øker totalutgiftene under denne posten fra 5 496 millioner kroner til nesten 11.5 millioner kroner, og utgiftene per person øker fra 20 507 kroner til 42 895 kroner. Altså betydelig høyere enn i de andre to kommunene (ref. tabell 7)

Skedsmo har på sin side forklart at de ikke opererer med etableringsstønad, men at tilsvarende overføringer går via sosialhjelpen. Dette kan delvis forklare de høye indekserte utgiftene til sosialhjelp som fremkommer av Beregningsutvalgets rapport for 2013 for Skedsmo kommune (ref. tabell 3)

INTRODUKSJONSSTØNAD

Introduksjonsstønad er et eget punkt i Beregningsutvalgets indekserte fremstilling av de kommunale utgiftene på feltet (ref. tabell 3). Det regnes således ikke inn blant de øvrige utgiftene i administrasjonsundersøkelsen, selv om de rapporteres i spørreskjemaet kommunene fyller ut. Regelverket for introduksjonsstønad er likt for alle kommuner, og sier blant annet at:

- ◆ Stønad på årsbasis skal være lik to ganger folketrygdens grunnbeløp
- ◆ Stønad er to tredjedeler for deltakere under 25 år
- ◆ Stønad er lik for alle deltakere uten hensyn til individuelle behov eller familiesituasjon
- ◆ Ved ugyldig fravær blir stønad redusert

Som en følge av dette regelverket burde forskjellene mellom kommunene i utgangspunktet være forholdvis marginale. Og de forskjellene man ser skal da teoretisk sett kunne forklares ved andel deltagere under 25 år, og fravær på programmet, som begge innebærer avkortet utbetaling.

Når Bærum i Beregningsutvalget fremstilling kommer ut med en indeksert verdi på 111, skyldes imidlertid dette, som vi allerede har nevnt, at utgiftene per person i utvalgets rapport er basert på den totale målgruppen, ikke utgiftene per person på introduksjonsprogrammet. I tabellen nedenfor har vi brutt den samlede utbetalingen til introduksjonsstønad ned på det spesifikke antallet deltagere i 2013.

Tabell 12: Introduksjonsstønad per person på introduksjonsprogram

	BÆRUM	SKEDSMO	TRONDHEIM
ANTALL PERSONER PÅ INTRODUKSJONSPROGRAM	268	136	547
SAMLET UTBETALT INTRODUKSJONSTØNAD	27 125 122	12 684 000	57 103 600
UTBETALING PER DELTAGER	101 213	93 264	104 394

Som vi ser her er det forholdsvis marginale forskjeller mellom Bærum og Trondheim, men Bærum har den laveste utbetalingen per deltager. Dette til forskjell fra de indekserte tallene, hvor Bærum kom ut med om lag 10 prosent høyere utgifter på denne posten enn Trondheim.

Dette er et viktig poeng sett i sammenheng med de indekserte verdiene til Beregningsutvalget (ref. tabell 3). Som nevnt hadde Bærum 111 i indeksert verdi på introduksjonsstønad, og 131 i total indeksert verdi for flyktningarbeidet sett under ett. Trondheim hadde på sin side 101 i indeksert verdi på introduksjonsstønad, på tross av at tallene fra tabell 12 over viser en *høyere* gjennomsnittlig utbetaling per introduksjonsdeltager. Ettersom kostnadene på introduksjonsprogram teller med i den totale indeksverdien er nok totaltallet for Bærum, 131, litt høyere enn hva som er reelt.

OPPSUMMERING INTRODUKSJONSPROGRAM

Som vi har sett er varierer føringspraksisen rundt kostnadene til introduksjonsprogram stort mellom kommunene, noe som gjør det komplekst å sammenligne på tvers av dem. I noen tilfeller føres utgifter som man må anta er allmenngyldige kun i én kommune, i andre tilfeller føres like utgifter

under andre budsjettposter (eksempelvis husleie i Skedsmo, som føres under felleskostnader, og deler av lønnsutgiftene i Skedsmo, som føres under sosial rådgivning og veiledning).

For å kunne se utgiftsstrukturen i kommunene bedre i sammenheng har vi forsøkt å skape mer sammenlignbare tall. Tallene i neste tabell må ses på helt isolert, og ikke sammenlignes med den øvrige gjennomgangen av kostnadstyper, for her har vi a) hentet utgifter fra andre kostnadsområder (eksempelvis lønnsutgifter i Skedsmo, som er hentet inn fra sosial rådgivning og veiledning). Økningen i utgifter for Skedsmo sin del, slik det fremkommer av neste tabell, må altså sees i sammenheng med at utgiftene under sosial rådgivning og veiledning vil falle.

I tillegg har tatt ut enkelte utgifter, for eksempel b) de overnevnte kostnadene til MVA, som kun føres i Bærum, samt c) tolkekostnader, som i større grad føres på introduksjonsprogram i Bærum enn i de andre kommunene, og d) utgifter knyttet til husleie, som er langt høyere i Bærum enn i Trondheim. Fremgangsmåten gir altså ikke reelle tall for kostnadsbruken totalt sett, men den gjør oss i stand til å på noe enklere vis sammenligne *reelle forskjeller* mellom kommunene, uavhengig av føringspraksis og driftsutgifter man i liten grad kan gjøre noe med gjennom organiseringen og gjennomføringen av tilbudet (eksempelvis husleie).

Tabell 13: Forskjeller i kostnader, ideas2evidences estimat

KOSTNADSTYPE	BÆRUM			SKEDSMO			TRONDHEIM		
	Sum	Antall i Målgruppe	Per prs.	Sum	Antall i Målgruppe	Per prs.	Sum	Antall i Målgruppe	Per prs.
INTRODUKSJONSPROGRAM - TOTALT²⁸	27 762 139	268	103 590	12 495 726	136	91 880	36 276 124	547	66 318
LØNN OG SOSIALE UTGIFTER	16 203 340	268	60 468	5 838 888	136	42 933	22 604 499	547	41 324
ANDRE DRIFTSUTGIFTER	1 918 936	268	7 160	874 000	136	6 426	2 139 270	547	3 911
UTGIFTER I FORBINDELSE MED INTRODUKSJONS-PROGRAM FØRT PÅ ANDRE KOSTRA-FUNKSJONER	11 495 860	268	42 895	6 357 838	136	46 748	14 896 041	547	27 232

Grunnlaget for hvilke tall som er inkludert her er beskrevet i den foregående gjennomgangen av introduksjonsprogrammet, men to avklaringer er spesielt viktige å ta her. Når det gjelder lønn og sosiale utgifter har Bærum fått trukket fra store deler av utgiftene knyttet til Migra, mens Skedsmo har blitt tilført kostnadene som har blitt ført under sosial rådgivning og veiledning.

Under «utgifter i forbindelse med introduksjonsprogram...» har Bærum fått tilført utgiftene til ventestønad, oppgitt av kommunen selv. Som allerede nevnt var ikke disse utgiftene ført i det hele tatt i 2013-utgaven av Bærums beregningsutvalgsundersøkelse, mens vi for Skedsmo har estimert kostnader knyttet til ventestønad, som i 2013 ble ført under sosialstønad (slik det fremkommer av Beregningsutvalgets indekserte tall)

Tallene, slik de fremkommer av tabell 13, modererer inntrykket fra tabell 7 som viste at utgiftene til introduksjonsprogram i Bærum var 2.6 ganger høyere per deltager enn i Skedsmo, og 1.7 ganger høyere enn i Trondheim. Utgiftene er fortsatt betydelig høyere enn i Trondheim (1.56 ganger), men

²⁸ Introduksjonsprogrammet har også driftsinntekter som ikke er inkludert i denne tabellen. Derfor er det noe avvik mellom summeringssummen og totalen av de opplistede utgiftspostene

forskjellene mellom Bærum og Skedsmo er mindre, nemlig 13 prosent høyere kostnader per deltager i Bærum.

EKSAMENSRETTET GRUNNSKOLEOPPLÆRING

Kategorien eksamensrettet grunnskoleopplæring synliggjør utgifter knyttet til grunnskoleopplæring for voksne innvandrere over 16 år i målgruppen. Antall personer i målgruppen, slik det fremkommer i tabell 14, viser til et vektet gjennomsnitt hvor man tar høyde for forskjellene i semesterlengde mellom vår og høst.

Tabell 14: Kostnader knyttet til eksamensrettet grunnskoleopplæring

KOSTNADSTYPE	BÆRUM			SKEDSMO			TRONDHEIM		
	Sum	Antall i Målgruppe	Per prs.	Sum	Antall i Målgruppe	Per prs.	Sum	Antall i Målgruppe	Per prs.
EKSAMENSRETTET GRUNNSKOLEOPPLÆRING - TOTALT	2 933 344	34	87 563	1 630 691	25	65 228	11 106 383	167	66 373
<i>LØNN OG SOSIALE UTGIFTER</i>	2 708 475	34	80 850	1 734 562	25	69 382	11 421 559	167	68 256
<i>ANDRE DRIFTSUTGIFTER</i>	635 663	34	18 975	723 666	25	28 947	714 699	167	4 271
<i>BRUTTO DRIFTSUTGIFTER</i>	3 344 138	34	99 825	2 458 228	25	98 329	12 136 258	167	72 527
<i>BRUTTO DRIFTSINNTEKTER</i>	410 794	34	12 263	827 537	25	33 101	1 029 875	167	6 155

Kostnadene forbundet med eksamensrettet grunnskoleopplæring har relativt lav grad av innflytelse på de totale kostnadene forbundet med flyktningarbeidet i kommunene. For Bærum sin del utgjør disse utgiftene 3,5 prosent av de totale kostnadene.²⁹

Vi ser at kostnadene per person i målgruppen er litt over 20 000 kroner høyere i Bærum enn de øvrige to kommunene. En sentral kostnadsdriver i denne sammenheng er utgifter til lønn og sosiale kostnader for lærerne ved de respektive kommuners voksenopplæring. I Bærum anslås gjennomsnittslønn til lærere ved Voksenopplæringen å være 520 000 kroner i året, for Skedsmo og Trondheim er gjennomsnittet henholdsvis 480 000 kroner og 502 000 kroner. Forskjellene i lønn og sosiale utgifter utgjør omtrent halvparten av de totale avviket mellom Bærum og de to andre kommunene.

I forbindelse med denne gjennomgangen har vi også forsøkt å se nærmere på sammensetningen av administrasjons- og driftsutgifter ved voksenopplæringssentrene. Etter dialog med relevante kontaktpersoner har det imidlertid kommet frem at føringspraksisen varierer så stort mellom kommunene at det blir vanskelig å sammenligne disse utgiftene.

KVALIFISERINGSPROGRAM

Kostnadene til kvalifiseringsprogram er totalt sett relativt lave for alle kommunene. Det er imidlertid interessant at antallet personer som mottar KVP-tiltak er nesten like høyt i Bærum som i Trondheim, dette til tross for at den totale målgruppen i Trondheim er betydelig større. Som vi har vist tidligere i rapporten har NAV i Bærum (i hvert fall tradisjonelt) et tett samarbeid opp mot introduksjonsavdelingen, og viser fleksibilitet overfor flyktningarbeidet i kommunen. Dette er trolig en viktig faktor for det relativt sett høye antallet i målgruppen som mottar slike tiltak. I neste

²⁹ De totale kostnadene når introduksjonsstønadene er holdt utenfor

kapittel, hvor resultatoppnåelsen i disse tre kommunene gjennomgås, vil vi også se at overgangen til KVP-tiltak er betydelig høyere i Bærum enn i de andre to kommunene, og da spesielt sammenlignet med Trondheim.

Tabell 15: Kostnader knyttet til kvalifiseringsprogram

KOSTNADSTYPE	BÆRUM			SKEDSMO			TRONDHEIM		
	Sum	Antall i Målgruppe	Per prs.	Sum	Antall i Målgruppe	Per prs.	Sum	Antall i Målgruppe	Per prs.
KVALIFISERINGS-PROGRAM	600 190	26	23 084	-585 560	4	-146 390	223 670	30	7 456

Bærum kommer ut med en høyere kostnad per person i målgruppen enn både Skedsmo og Trondheim. Forskjellene her skyldes først og fremst hvordan den statlige finansieringen av ordningen er konstruert. Midlene til programmet blir fordelt på ordinær måte gjennom kostnadsnøkkelen i inntektssystemet (delkostnadsnøkkelen for sosialhjelp). Bærum mottok i 2013 en betydelig lavere finansiering per person enn de øvrige to kommunene, 97 458 kroner, satt opp mot 191 764 og 128 357 kroner for henholdsvis Skedsmo og Trondheim. Holder man dette utenom, og konsentrerer seg om kostnadene til drift per deltager, ligger kostnadsnivået lavere i Bærum enn i Trondheim.

SYSSELSETTINGSTILTAK, YRKESKVALIFISERING OG ARBEIDSTRENING

Under dette kostnadsområdet fører kommunene diverse utgifter knyttet til sysselsettingstiltak, yrkeskvalifisering og arbeidstrening som ikke føres under andre poster i administrasjonsundersøkelsen. Eksempler er utgifter til arbeidsrettede tiltak i kommunal regi (KOSTRA-funksjon 273), eller utgifter til tiltaksplasser eller liknende i kommunal regi som normalt føres på den funksjonen personen er sysselsatt på (eksempelvis funksjon 201 om personen er ansatt i førskole, eller funksjon 253 om personen som får arbeidstrening arbeider med helse- og omsorgstjenester i institusjon).

Tabell 16: Kostnader knyttet til sysselsettingstiltak, yrkeskvalifisering og arbeidstrening

KOSTNADSTYPE	BÆRUM			SKEDSMO			TRONDHEIM		
	Sum	Antall i Målgruppe	Per prs.	Sum	Antall i Målgruppe	Per prs.	Sum	Antall i Målgruppe	Per prs.
SYSSELSETTINGS-TILTAK	561 985	.	.	0	.	.	356 144	.	.

Vi ser at de totale utgiftene, for alle de tre kommunene, er forholdsvis lave, og utgjør en marginal del av de totale kostnadene slik det fremkommer av administrasjonsundersøkelsen. Vi merker oss imidlertid at man i Bærum kommune har ført utgifter knyttet til enslige mindreårige under dette punktet, eksempelvis utgifter til miljøarbeidere, samt to spesifikke prosjekter knyttet til denne målgruppen. I Trondheim har man ført utgifter til ordinære arbeidstreningssprosjekt, først og fremst «Ny sjanse» (f.o.m. 2013 kalt «Jobbsjansen»), rettet mot kvinner og ungdom.

BOLIGER OG BOLIGADMINISTRASJON

Kostnadene knyttet til boliger og boligadministrasjon er en av de største kostnadspostene i kommunenes arbeid med denne målgruppen. I 2013 utgjorde disse utgiftene litt over 11 prosent av Bærums, og over 14 prosent av Skedsmo og Trondheims totale kostnader slik det fremgår av administrasjonsundersøkelsen.

Tabell 17: Kostnader knyttet til boliger og boligadministrasjon

KOSTNADSTYPE	BÆRUM			SKEDSMO			TRONDHEIM		
	Sum	Antall boliger	Per bolig	Sum	Antall boliger	Per bolig	Sum	Antall boliger	Per bolig
BOLIGER OG BOLIGADMINISTRASJON	9 602 534	142	67 623	3 998 631	37	108 071	19 284 363	558	34 560

Som vi ser av tabell 17 skiller Skedsmo kommune seg ut ved å ha svært høye kostnader knyttet til boliger og boligadministrasjon, med utgifter på 108 071 kroner per bolig disponert for målgruppen. Bærum ligger en god del lavere, med 67 623 kroner per bolig, og lavest har vi Trondheim med kostnader per bolig på kun 34 560 kroner. De aggregerte kostnadene knyttet til boliger og boligadministrasjonen «skjuler» imidlertid en del kostnader som for den enkelte kommune er vanskelig å gjøre så mye med. De spesifiserte kostnadene på dette feltet finner man i neste tabell.

Tabell 18: Spesifiserte kostnader knyttet til boliger og boligadministrasjon

	BÆRUM		SKEDSMO		TRONDHEIM	
	Totalt	Per bolig	Totalt	Per bolig	Totalt	Per bolig
GJENNOMSNIITTLIG ANTALL BOLIGER DISPONERT FOR MÅLGRUPPEN 2013	142		37		558	
GJENNOMSNIITTLIG MARKEDSVERDI PER BOLIG 2013	2 325 298		2 249 583		1 554 207	
BEREGNET TOTAL MARKEDSVERDI	330 192 316		82 944 694		869 773 651	
<i>BEREGNET KAPITALKOSTNADER</i>	13 207 693	93 012	3 317 788	89 670	34 790 946	62 349
<i>VEDLIKEHOLD</i>	2 049 488	14 433	1 329 320	35 928	12 474 879	22 356
<i>BEREGNET MAKS</i>	4 952 885	34 879	1 329 320	35 928	13 046 605	23 381
<i>ANDRE UTGIFTER</i>	3 638 000	25 620	1 562 384	42 227	10 196 665	18 274
<i>LEIEINNTEKTER</i>	15 033 648	105 871	3 216 133	86 923	45 041 884	80 720
<i>NETTO UTGIFTER</i>	-8 304 908	-58 485	-67 444	-1 823	-18 388 996	-32 955
SUM - EIDE BOLIGER	7 806 181	54 973	3 250 344	87 847	16 973 676	30 419
<i>ANTALL LEIDE BOLIGER</i>	-	-	5		128	
<i>NETTO DRIFTSUTGIFT</i>	-	-	392 727	78 545	-1 373 670	-10 732
<i>FORVALTNING/ADMINISTRASJON</i>	1 796 353	12 650	355 560	9 610	3 684 357	6 603
TOTAL SUM BOLIGER	9 602 534	67 623	3 998 631	108 071	19 284 363	34 560

Når kommuner gjennom investeringer binder opp kapital i fast eiendom skal dette renteberegnes. I administrasjonsundersøkelsen opereres det med beregnede kapitalkostnader på 4 prosent av den totale markedsverdien av boliger disponert for målgruppen. Fordi den gjennomsnittlige markedsverdien per bolig i Bærum er på 2.3 millioner kroner, sammenlignet med 1.5 millioner kroner i Trondheim, fører dette til at de beregnede kapitalkostnader per bolig er mer enn 30 000 kroner høyere i Bærum enn i Trondheim.

Markedsverdien påvirker også posten «beregnet maks», som utgjør vedlikeholdskostnader pluss 1,4 prosent av markedsverdien.

Til sammen forklarer forhold ved markedsverdi hele avviket i kostnader på boligfeltet mellom disse to kommunene.

Faktisk viser det seg at når man ser bort fra kostnader direkte knyttet til beregnede kapitalkostnader så går boligforvaltningen rettet mot målgruppen i Bærum med et overskudd. Dette skyldes høye

leieinntekter, i gjennomsnitt 105 871 kroner per bolig, sammenlignet med 86 923 og 80 720 kroner per bolig i henholdsvis Skedsmo og Trondheim.

Boliger og boligadministrasjon er for øvrig en av de få områdene hvor Skedsmo kommer ut med de høyeste kostnadene av de tre kommunene. I likhet med Bærum skyldes dette delvis høye kapitalkostnader, men også at «2013 var et aktivt år for målgruppen» (sitat hentet fra 8.3b i Skedsmo kommunes administrasjonsundersøkelse), noe som førte til en del nykjøp på boligområdet.

Tabell 19: Antall boliger disponert i forhold til den totale målgruppen

	BÆRUM	SKEDSMO	TRONDHEIM
ANTALL BOLIGER DISPONERT FOR MÅLGRUPPEN	142	37	558
ANTALL PERSONER I MÅLGRUPPEN	589	363	1393
ANTALL BOLIGER PER PERSON I MÅLGRUPPEN	0,25	0,10	0,40

Tabell 19 viser forholdet mellom antallet boliger disponert for målgruppen, og antall personer i målgruppen. Dette er et noe upresist mål, for det sier eksempelvis ikke noe om størrelsen på boligene som tilbys. Tallene viser imidlertid at Trondheim ligger høyt på ratioen mellom antall boliger og antall personer i målgruppen. Skedsmo ligger lavt, og Bærum midt i mellom.

UTGIFTER I MEDHOLD AV LOV OM KOMMUNALE HELSE- OG OMSORGSTJENESTER

Utgifter av denne kategorien refererer til nettoutgiftene for tiltak som var hjemlet i sosialtjenestelovens § 4.2, som nå er hjemlet i ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester §3.2. Det skal ikke føres helseutgifter, det sentrale er utgifter knyttet til omsorgstjenester. Eksempler på dette er støttekontakt, avlastningstiltak og plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester.

Tabell 20: Kostnader knyttet til lov om kommunale helse- og omsorgstjenester

	BÆRUM			SKEDSMO			TRONDHEIM		
KOSTNADSTYPE	Sum	Antall i Målgruppe	Per prs.	Sum	Antall i Målgruppe	Per prs.	Sum	Antall i Målgruppe	Per prs.
LOV OM KOMMUNALE HELSE- OG OMSORGSTJENESTER	3 525 000	.	.	308 654	.	.	269 922	.	.

Under dette punktet har vi ikke tall for den spesifikke målgruppen, og oppgir derfor kun total sum. Som vi ser er utgiftene betydelig høyere i Bærum enn i de to øvrige kommunen. Ut fra kommunenes rapporteringer ser vi at Bærum har ført flere utgiftsposter knyttet til pleie og omsorg i hjemmet, samt oppfølging av psykisk helse i hjemmet og i bolig. Men, det er spesielt en utgiftspost på over 2 millioner kroner knyttet til avlastning i institusjon som driver opp de totale kostnadene. Trondheim har under dette punktet kun ført utgifter til støttekontakt, mens Skedsmo i tillegg til støttekontakt har ført en mindre sum på avlastning/omsorgslønn/hjemmehjelp. Det er verdt å påpeke at Bærum i 2014-utgaven av administrasjonsundersøkelsen har lavere utgifter, 1.3 millioner kroner, hvor nærmere 850 000 kroner er bundet opp i avlastning i institusjon.

Vi har fått opplyst av Bærum kommune at kostnadene knyttet til institusjon primært skyldtes en enkeltbruker med betydelige behov. I tillegg har kommunen i 2014, i samråd med Beregningsutvalget, fjernet utgiftene knyttet til oppfølging av psykisk helse i hjemmet og i bolig. Ser

man bort fra disse postene er forskjellene mellom Bærum og de andre to kommunene marginale i 2013.

BARNEVERN

Barnevern er en stor utgiftspost i alle kommunene, men spesielt i Bærum. Dersom man holder utgifter til introduksjonsstønad utenom summeringen av alle utgifter, utgjør kostnader til barnevern nesten en fjerdedel av de totale utgiftene slik det fremkommer av administrasjonsundersøkelsen. Målgruppen for barnevernstiltak, slik det defineres her, inkluderer både enslige mindreårige og flyktningbarn som bor med foreldrene sine.

Tabell 21: Kostnader knyttet til barnevernstjenesten

KOSTNADSTYPE	BÆRUM			SKEDSMO			TRONDHEIM		
	Sum	Antall i Målgruppe	Per prs.	Sum	Antall i Målgruppe	Per prs.	Sum	Antall i Målgruppe	Per prs.
BARNEVERN - TOTALT	18 911 774			3 525 274			23 683 226		
ADM. OG SAKSBEHANDLING	8 152 906	57	143 033	384 853	20	19 243	8 995 135	104	86 492
TILTAK, I HJEMMET	920 005	18	51 111	60 227	5	12 045	765 624	14	54 687
TILTAK, UTENFOR HJEMMET	9 838 863	39	252 279	3 080 194	15	205 346	13 922 467	90	154 694

Utgiftene til administrasjon og saksbehandling er i Bærum 143 033 kroner per person i målgruppen, totalt 8.1 millioner kroner. Totalsummen er ikke langt unna Trondheims, som er på 9 millioner kroner, dette på tross av at man i Bærum kun har litt over halvparten så mange barn som mottok barnevernstjenester i 2013.

Kostnadene knyttet til tiltak hvor barna er plassert av barnevernet er også langt høyere i Bærum enn i Trondheim og Skedsmo. I Bærum er kostnadene per barn i denne gruppen 252 279 kroner, i Skedsmo er den 205 346 kroner, mens det i Trondheim er såpass lavt som 154 694 kroner per barn.

Det er viktig å påpeke at kostnadene forbundet med målgruppen baserer seg primært på forholdet mellom antall barn med barnevernstiltak generelt, delt på antall barn med barnevernstiltak i målgruppen, ganget med de generelle kostnadene ved barnevernet i de enkelte kommunene. Barn i målgruppen (flyktninger) er imidlertid mer kostbare å drive tiltak for enn barn utenfor målgruppen. Derfor veker kommunene gjerne opp verdiene slik at dette blir tatt høyde for. Her har kommunene noe ulik praksis. På føringen av utgifter knyttet til administrasjon og saksbehandling veker Trondheim opp barn i og utenfor hjemmet med 1,2, mens Bærum *kun* veker opp barn utenfor hjemmet, men da med 1,75. I praksis gir disse forskjellige fremgangsmåtene helt marginale utslag.

For barn som mottar tiltak, uten å være plassert (funksjon 251), har imidlertid forskjellig praksis større betydning. I Trondheim veker man opp denne gruppen (med 1,3), noe man ikke gjør i Bærum.³⁰ Dette er en forklaring på hvorfor Bærum under akkurat dette punktet har lavere kostnader per barn enn hva man har i Trondheim.

Selv om enkelte verdier blir vektet opp, er uansett den totale kostnadsprofilen på barnevernstiltak rettet mot målgruppen primært en konsekvens av det generelle kostnadsnivået på barnevernstjenestene i kommunen.

³⁰ Merk følgende: Bærum kommune opererte i utgangspunktet med en vekt på 1,75, men denne vektingen ble nullet ut av Beregningsutvalget etter dialog med kommunen.

Tabell 22: Kostnader per barn omfattet av barnevernstjenesten, i og utenfor målgruppen

KOSTNADSTYPE	BÆRUM			SKEDSMO			TRONDHEIM		
	Per barn - alle	Per barn – i målgruppe	Forholds-tall	Per barn - alle	Per barn – i målgruppe	Forholds-tall	Per barn - alle	Per barn – i målgruppe	Forholds-tall
ADM. OG SAKSBEHANDLING	107 571	143 033	1,33	50 016	19 243	0,38	58 644	86 492	1,47
TILTAK, I HJEMMET	51 111	51 111	1	82 432	12 045	0,15	42 870	54 687	1,28
TILTAK, UTEFOR HJEMMET	246 647	252 279	1,02	266 690	205 346	0,77	237 068	154 694	0,65

Som vi ser er de generelle utgiftene per barn høye i Bærum, også utenfor målgruppen. Spesielt gjelder dette kostnadene knyttet til administrasjon og saksbehandling. Under dette punktet er kostnadene til lønn og sosiale utgifter delt på alle barn som mottok barnevernstiltak i kommunen i 2013, nesten dobbelt så høye i Bærum som i Trondheim (100 000 kroner versus 53 000 kroner).

Årsakene er blant annet at barneverntjenesten har satset på oppbygging av tiltak. Det er utenfor rammene av dette prosjektet å gå nærmere inn i kostnadsstrukturen for barnevernet generelt, men det er et viktig poeng for denne sammenligningen, fordi det viser at de høye kostnadene på barnevernstiltak rettet mot målgruppen, slik det fremkommer av administrasjonsundersøkelsen, i begrenset grad kan knyttes til flyktningarbeidet i seg selv.

EKSTRATILTAK I GRUNNSKOLEN

Under ekstratiltak i grunnskolen føres tiltak og utgifter ut over det som tidligere ble dekket av eget særtilskudd (særskilt norsk og morsmålsopplæring til elever i grunnskolen). Eksempler på førbare tiltak/utgifter er tiltak som gir ekstrakostnader i forhold til ordinær opplæring, bruk av støttelærere og assistenter, tolk, PP-tjenesten osv. Eventuelle ekstrakostnader knyttet til lokaler osv. kan også inkluderes her. Når det gjelder spesialpedagogiske tiltak i henhold til § 5.1 i opplæringsloven er det kun tiltak som kan tilbakeføres til elevens flyktningebakgrunn som skal tas med, for eksempel avbrutt skolegang, eller skade/traumer på grunn av krigsopplevelser. Medfødte funksjonshemminger skal ikke telles inn her.

Tabell 23: Kostnader knyttet til ekstratiltak i grunnskolen

KOSTNADSTYPE	BÆRUM			SKEDSMO			TRONDHEIM		
	Sum	Antall i Målgruppe	Per prs.	Sum	Antall i Målgruppe	Per prs.	Sum	Antall i Målgruppe	Per prs.
EKSTRATILTAK I GRUNNSKOLEN	4 802 350	38	126 378	793 928	5	156 183	10 905 664	86	127 056

Ekstratiltak i grunnskolen er ikke en avgjørende post for det totale kostnadsbildet i kommunene, men det er høye utgifter med tanke på antallet personer i målgruppen. Det er kun enkelte poster under barnevernstjenestene som har høyere kostnader per person enn ekstratiltak i grunnskolen. Bærum og Trondheim bruker nesten nøyaktig like mye per person i målgruppen, rundt 126 000 kroner. Skedsmo ligger noe høyere, med 156 183 kroner per person, riktignok i en målgruppe som kun teller 5 personer.

KULTUR- OG UNGDOMSTILTAK

Under kultur og ungdomstiltak skal kommunen føre utgifter knyttet til tiltak som a) er direkte rettet mot innvandrere og, b) har som mål å integrere målgruppen. Eksempler på relevante tiltak er

bibliotekvirksomhet, ungdomstiltak som fritidsklubb rettet spesielt mot integrering og hjelp til lekselesing som ikke skjer i grunnskolens regi, internasjonalt senter/kultursenter, kulturtiltak for kvinner osv.

Det skal kun føres utgifter til tiltak som **ikke** er dekket av tilskudd over statsbudsjettet til kommunale innvandreriltak. Livssyns- og trostilskudd skal heller ikke inkluderes.

Tabell 24: Kostnader knyttet til kultur- og ungdomstiltak

KOSTNADSTYPE	BÆRUM			SKEDSMO			TRONDHEIM		
	Sum	Antall i Målgruppe	Per prs.	Sum	Antall i Målgruppe	Per prs.	Sum	Antall i Målgruppe	Per prs.
KULTUR- OG UNGDOMSTILTAK	80 000	.	.	241 054	.	.	3 455 754	.	.

Vi ser at Bærum skiller seg ut ved å ha svært lave utgifter under denne posten. Kun 80 000 kroner i 2013. Dette til forskjell fra Trondheim, som i 2013 førte utgifter på nesten 3,5 millioner kroner til kultur- og ungdomstiltak.

Trondheim fører opp ganske mange poster tilknyttet bibliotekdrift, totalt litt over en halv millioner kroner for målgruppen. Ellers er blant annet henførte utgifter knyttet til målgruppen for «Kultursenteret ISAK» kostnadsdrivende, og utgjør omtrent halvparten av totalsummen på 3,5 millioner kroner.

BARNEHAGER

Kostnadene til barnehager, slik det fremkommer av Beregningsutvalgets undersøkelser, sier ikke noe om de samlede kostnadene ved hvert enkelt barnehageplass. Det sentrale i denne sammenheng er å føre inntekter og utgifter tilknyttet tilrettelegging og ekstrahjelp i barnehagene, eksempelvis tospråklige assistanse, spesialtilbud (inkl. PPT), og tilrettelegging for funksjonshemmede.

Tabell 25: Kostnader knyttet til barnehager

KOSTNADSTYPE	BÆRUM			SKEDSMO			TRONDHEIM		
	Sum	Antall i Målgruppe	Per prs.	Sum	Antall i Målgruppe	Per prs.	Sum	Antall i Målgruppe	Per prs.
BARNEHAGER	3 184 996	70	45 500	2 045 579	23	88 938	5 573 250	132	42 222

Vi ser at kostnadene per person i målgruppen er forholdsvis like i Bærum og Trondheim, men langt høyere i Skedsmo. Det er viktig å påpeke at på barnehagefeltet er det ingen av disse 3 kommunene som kjenner de eksakte inntektene og utgiftene knyttet til denne typen tilrettelegging. Kostnadene referert i tabell 25 er basert på et prosentvis anslag av hvor høy andel av de samlede kostnadene til tilrettelegging i barnehagene som tilfaller målgruppen. Fremgangsmåten beskrives slik at Bærum kommune: «Innenfor hver kategori av tiltak er det talt opp hvor mange barn totalt som har mottatt midler og hvor mange av disse som inngår i målgruppen. Tilsvarende prosentandel er brukt ved beregning av hvor stor andel av kostnadene som er brukt på barn i målgruppen. *Det er lagt som en forutsetning at barn i målgruppen mottar midler på lik linje som andre barn med behov for styrket tiltak*». Forutsetningen om lik kostnadsprofil mellom barn i og utenfor målgruppen skiller seg noe fra Trondheim kommune, som anslår at utgiftene til barn av personer i målgruppen er 20% høyere enn for andre barn.

På tross av denne oppvektingen er anslaget for ressursbruk høyere i Bærum enn i Trondheim, 1,6 prosent versus 1,44 prosent. Dette indikerer at det er høyere andeler barn i målgruppen som mottar denne typen tiltak satt opp mot totalen i Bærum enn i Trondheim. I Skedsmo opererer man med et anslag på 4 prosent. Altså langt høyere enn i de øvrige kommunene.

FELLESKOSTNADER

Felleskostnader er kostnader knyttet til fellesfunksjoner i kommunen hvor deler av utgiftene kan henføres til integreringsarbeid overfor målgruppen. I følge Beregningsutvalget kan eksempler på denne typen utgifter være husleie, kontorholdsutgifter, stabsfunksjon og ledelse samt andel av servicekontor, hvis kommunen har det. Under denne posten skal kommunene føre utgifter som ikke har blitt ført på de andre områdene i administrasjonsundersøkelsen.

Tabell 26: Felleskostnader

KOSTNADSTYPE	BÆRUM			SKEDSMO			TRONDHEIM		
	Sum	Antall i Målgruppe	Per prs.	Sum	Antall i Målgruppe	Per prs.	Sum	Antall i Målgruppe	Per prs.
FELLESKOSTNADER	975 593	589	1 656	2 682 009	363	7 388	1 753 240	1 393	1 259

Kostnadene ført under denne posten er forholdsvis lave for både Bærum og Trondheim, noe som naturlig nok gjør at også kostnadene per person i målgruppen er lave. Skedsmo skiller seg ut ved langt høyere kostnader per person. Som tidligere nevnt skyldes primært at man i denne kommunen fører husleieutgifter under felleskostnadene.

OPPSUMMERING

Vi startet dette kapittelet med å gjennomgå de indekserte resultatene fra Beregningsutvalgets 2013-rapport, samt presentere en overordnet sammenligning av kostnadsprofilen i de tre sammenligningskommunene. Det generelle inntrykket etterlatt av denne seksjonen er at utgiftene i Bærum per person i målgruppen er betydelig høyere enn i Skedsmo og Trondheim.

Den spesifiserte gjennomgangen av hver enkelt utgiftspost bidrar imidlertid til å modererer dette bildet noe, i hvert fall for enkelte poster.

Tabell 27: Kostnadsprofil, avvik og forklaring

KOSTNADSTYPE	SAMMENLIGNET MED SKEDSMO	SAMMENLIGNET MED TRONDHEIM	ÅRSAK FOR AVVIK
	Avvik	Avvik	
SOSIAL RÅDGIVING OG VEILEDNING	Lavere kostnader	Lavere kostnader	Avviket skyldes delvis at Trondheim fører mye av tolkeutgiftene sine her, mens Skedsmo fører lønn og sosiale kostnader for ansatte som i de andre kommunene ligger under introduksjonsprogram.
INTRODUKSJONSPROGRAM	Betydelig høyere kostnader	Betydelig høyere kostnader	Høy bemanning satt opp mot antall deltagere, spesielt i 2013. Høy forlengelsesgrad, noe som gir økte kostnader. Ellers, generelt høye driftskostnader og andre utgifter, spesielt sammenlignet med Trondheim
EKSAMENSRETTET GRUNNSKOLEOPPLÆRING	Høyere kostnader	Høyere kostnader	Høye lønnskostnader ved Voksenopplæringscenteret er én forklaring
KVALIFISERINGSPROGRAM	Betydelig høyere kostnader	Høyere kostnader	Kostnadsnøkkelene i inntektssystemet. Billigere drift enn i de andre kommunene
SYSSELSETTINGSTILTAK M.M.	Betydelig høyere kostnader	Høyere kostnader	Forskjeller mellom kommunene, men en uvesentlig utgiftspost
BOLIGER OG BOLIGADMINISTRASJON	Lavere kostnader	Høyere kostnader	Høye kapitalkostnader, ikke dyrere drift enn i Trondheim
LOV OM KOMMUNALE HELSE- OG OMSORGSTJENESTER	Betydelig høyere kostnader	Betydelig høyere kostnader	De høye kostnadene skyldes enkeltpersoner med særskilte behov
BARNEVERN	Betydelig høyere kostnader	Betydelig høyere kostnader	Høye kostnader i barnevernstjenesten generelt
EKSTRATILTAK I GRUNNSKOLEN	Lavere kostnader	Marginalt lavere kostnader	Uvesentlige forskjeller mellom Bærum og Trondheim. Høyere kostnader i Skedsmo, men også en svært liten målgruppe
KULTUR- OG UNGDOMSTILTAK	Lavere kostnader	Betydelig lavere kostnader	Fremstår ikke som et satsingsområde i Bærum
BARNEHAGER	Betydelig lavere kostnader	Marginalt høyere kostnader	Skedsmo opererer med et langt høyere anslag for ressursbruk rettet mot målgruppen
FELLESKOSTNADER	Betydelig lavere kostnader	Marginalt høyere kostnader	Uvesentlig forskjell mellom Bærum og Trondheim. Det store avviket satt opp mot Skedsmo skyldes at man i denne kommunen fører husleieutgifter under denne funksjonen

Vi ser eksempelvis at de høye utgiftene til boliger og boligadministrasjon i Bærum først og fremst skyldes kapitalkostnader knyttet til en høyere gjennomsnittlig markedspris på boliger, ikke administrasjon og øvrige driftskostnader. De høye utgiftene per person til kvalifiseringsprogram i Bærum skyldes at kommunen mottar mindre statlig finansieringen av ordningen gjennom kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. De høye utgiftene til barnevern er reelle nok, men skyldes først og fremst at barnevern, uavhengig av denne spesifikke målgruppen, er et satsingsområde i Bærum kommune. Utgifter knyttet til lov om kommunale helse- og omsorgstjenester er på sin side i stor grad et resultat av spesifikke behov hos et par enkeltpersoner som var bosatt i kommunen i 2013.

Gjennomgangen viser imidlertid at det for den største utgiftsposten for Bærum (og Trondheim), kostnader knyttet til introduksjonsprogram, er reelle forskjeller mellom kommunene. Selv når man ta høyde for konteringspraksis, og høye husleiekostnader, som slår ufordelaktig ut for Bærum kommune.

Vi ser spesielt at utgiftene knyttet til lønn og sosiale kostnader i introduksjonsprogrammet er høyere i Bærum enn i Skedsmo og Trondheim, og at dette primært skyldes at Bærum har et lavere antall introduksjonsprogramdeltagere per programrådgiver og per ansatt generelt, enn hva som er tilfellet i de andre to kommunene. Dette på tross av at programrådgiverne i Bærum, i motsetning til i Trondheim, ikke har et spesielt ansvar knyttet til planlegging og gjennomføring av arbeidspraksis og kurs for deltagerne (dette var i hvert fall situasjonen i 2013).

Vi ser også at den kommunale voksenopplæringen i Bærum skiller seg ut med høy gjennomsnittslønn for lærerne. Det er imidlertid vanskelig å sammenligne de samlede kostnadene på tvers av kommunene, fordi føringspraksisen er svært ulik, og fordi det er store variasjoner i rollen voksenopplæringssentrene spiller i gjennomføringen av introduksjonsprogrammet.

Utgangspunktet for gjennomgangen var at i) sosial rådgivning og veiledning, ii) introduksjonsprogram, iii) boliger og boligadministrasjon og iv) barnevern utgjorde 80 prosent av de totale kostnadene i Bærum, slik de fremkommer av administrasjonsundersøkelsen. Denne gjennomgangen har altså vist at for sosial rådgivning og veiledning, er kostnadsprofilen i Bærum på linje med de andre kommunene, spesielt Trondheim. Når det gjelder boliger og boligadministrasjon, er driften, fraregnet kapitalkostnader, på linje med de andre kommunene. Barnevernet er dyrere i drift, men dette skyldes det generelle kostnadsnivået på barnevernet i kommunen. Til sist sitter vi igjen med introduksjonsprogrammet, og selv om forskjellene er mindre enn hva som fremkommer av beregningsutvalgets undersøkelse, når man tar høyde for konteringspraksis (ref. tabell 13), så er det et reelt mer kostnadsbelagt program i Bærum enn i de to andre kommunene.

Hovedspørsmålet for gjennomgangen videre bli dermed: *ser vi forskjeller mellom kommunene i resultatoppnåelse, og kan man sannsynliggjøre at dette skyldes høyere ressursbruk?* Dette blir tema for de to neste kapitlene, hvor vi først ser nærmere på resultatoppnåelse, for så i avslutningskapittelet drar sammen både organisering/ansvarsdeling, ressursbruk og resultatoppnåelse i en samlet diskusjon.

Kapittel 6

KOMMUNENES RESULTATOPPNÅELSE

I det foregående kapittelet gikk vi inn i ressursbruken på flyktingarbeidet i Bærum, Skedsmo og Trondheim. Det overordnede funnet var at Bærum, selv når man tar høyde for ulik konteringspraksis, har et høyere kostnadsnivå enn de andre kommunene, spesielt på gjennomføringen av introduksjonsprogram.

Ressursbruk er en viktig tematikk, men man må også se kostnadene i sammenheng med resultatene. I dette kapittelet vil vi gjennomgå et bredt utvalg av resultatindikatorer. Gjennom spesifiserte data hentet inn fra de enkelte kommuner, data kjøpt inn fra SSB, gjennomgang av offentlig tilgjengelig data, og egne estimeringer, ønsker vi å svare på et sentralt spørsmål: *hvor gode er resultatene reelt sett for flyktingarbeidet i de tre sammenligningskommunene?* I dette ligger det en implisitt kritikk av det mest sentrale målet for resultatoppnåelse på dette feltet, nemlig sluttstatus til deltagerne i introduksjonsprogram.

GENERELT OM RESULTATINDIKATORER

Det er en rekke forskjellige mål og indikatorer som kan si oss noe om hvor suksessfullt flyktingarbeidet i en kommune er. De fleste av disse målene er direkte knyttet til gjennomføringen av de kommunale introduksjonsprogrammene. Dette skyldes for det første introduksjonsprogrammets rolle som en bærebjelke i det kommunale integreringsarbeidet, som alle flyktinger over 18 år må delta i. En annen forklaring er at den forhåndsfastsatte tidsrammen for deltagerne i dette programmet gjør det enklere å utvikle samt følge opp resultatindikatorer, fordi man har en klart definert målgruppe, og en klar start og avslutning å forholde seg til.

Introduksjonsprogrammene i de enkelte kommunene blir i dag målt spesielt på deltakernes sluttstatus direkte ved avsluttet program. I tillegg utarbeider SSB en årlig monitor, som ser nærmere på status for deltakerne i hver kohort i november året etter avsluttet program. IMDi opererer med måltall for begge disse indikatorene, men vårt inntrykk er at det er det førstnevnte resultat som vektlegges tyngst av aktørene i og rundt introduksjonsprogrammene. For årene 2012-2014 har vi fått tilgang på detaljert statistikk over deltakernes sluttstatus for hver kommune. Dette setter oss i stand til å ikke bare referere til måloppnåelse på et overordnet nivå, men også se nærmere på hvordan deltakerne fordeler seg mellom arbeid og utdanning, samtidig som vi vil kunne si mer om den store gruppen deltakere som ikke når målet om overgang til arbeid/utdanning ved sluttdato for introduksjonsprogrammet.

I forbindelse med dette prosjektet har vi også innhentet tall som sier noe om sammensetningen av deltagerne som avsluttet introduksjonsprogrammet for hvert enkelt år i perioden 2012-2014. Disse tallene bruker vi til å estimere og diskutere hvor god resultatoppnåelse kommunene reelt har hatt, med tanke på deltagerens kjønn og landbakgrunn, samt enkelte andre bakgrunnsvariabler.

I tillegg til disse indikatorene, som konsentrerer seg om overgangsraten til arbeid/utdanning på spesifikke måletidspunkt, publiserte SSB i 2013 en rapport som gjennom bruk av tidsseriedata ser på hvor lang tid deltakerne i hver enkelt storby bruker på å komme i arbeid/utdanning (Lillegård og Seiersted 2013). Disse tallene vil også gjennomgås.

Et siste sett av indikatorer, som i enda større grad enn monitortallene sier noe om den langsiktige situasjonen til deltagerne på introduksjonsprogrammet, har vi kjøpt inn fra SSB. Vi vil presentere 2013-statusen til hver enkelt kohort som har gjennomført introduksjonsprogrammet. Vi har hentet inn tall for hvor mange som er i arbeid eller utdanning, men også hvor mange som mottar sosialstønad, og gjennomsnittlig utbetaling til sosialstønad per person. Ettersom disse tallene er spesifisert ned på kohort, vil vi kunne si noe om hvor godt integreringsarbeidet fungerer over tid.

Vi vil suksessivt diskutere disse forskjellige indikatorene, samt se nærmere på kommunenes måloppnåelse med utgangspunkt i alle disse datakildene.

Ved siden av indikatorene som går på overgang til arbeid eller utdanning, måles voksenopplæringssentrene på resultatene av norskprøvene. IMDi har som mål (i 2013) at 65 prosent av dem med rett og plikt til norskopplæring, og som går opp til norskprøvene, skal bestå den skriftlige prøven. Målet for den muntlige prøven er at 90 prosent skal bestå.

Det er for øvrig viktig å merke seg at vi i denne delen ser på et bredt spekter av data med ulik tidsdimensjon. Vi har eksempelvis data på måloppnåelse ved avsluttet program fra 2010-2014, og spesifiserte tall for perioden 2012-2014, mens den nevnte tidsserierapporten fra SSB ser på deltakere i introduksjonsprogram fram til og med utgangen av 2011. 2011 er også siste kohort som behandles i SSBs Monitorrapport. Alle dataene sier altså ikke nødvendigvis så mye om nåtilstanden i introduksjonsprogrammene, men ved å se alt tallmaterialet i sammenheng er det mulig å si noe om både historien og tendenser ved introduksjonsprogrammet i Bærum, Skedsmo og Trondheim.

RESULTATOPPNÅELSE – INTRODUKSJONSPROGRAM

SLUTTSTATUS

Når deltakerne avslutter introduksjonsprogrammet, enten fordi programtiden har gått ut eller fordi deltakerne avbryter programmet av andre årsaker, skal kommunen registrere deltakernes status ved sluttidspunktet. Den nasjonale målsetningen er at 55 prosent av deltakerne i introduksjonsprogrammet skal gå ut i arbeid eller utdanning ved endt program. Fram til 2011 var målsetningen 65 prosents overgang. Kommunestyret i Bærum har et internt mål om overgang ved avsluttet program på 70 prosent.

Utdanning i denne forbindelse refererer til påbegynt utdanningsløp ved videregående skole eller høyere utdanning. Påbegynt grunnskole regnes ikke som måloppnåelse. For å kunne klassifiseres som «i arbeid» må deltakeren være i et ordinært arbeidsforhold og motta ordinær lønn. Alt over én times arbeid i uken klassifiseres som arbeid. Dette uavhengig av om deltakeren har fast eller midlertidig arbeidsforhold.

Sluttstatus er en sentral indikator, fordi måloppnåelse gjennom arbeid/utdanning reflekterer et viktig mål for introduksjonsprogrammet, nemlig å kvalifisere deltakerne for deltakelse i arbeidslivet.

Samtidig er det en rekke begrensninger med dette målet, som gjør at man bør være forsiktig med å overfokusere på et enkelt års resultat, eller sammenligne med foregående år. De problematiske sidene ved dette målet utdypes blant andre i vår evaluering av introduksjonsprogrammene i storbyene (ideas2evidence 2014:17). Vi refererer til den rapporten for en bredere diskusjon av problemstillingen, men kort oppsummert handler problemene med sluttstatus som mål blant annet om at: a) definisjonen av «i arbeid» er svært generell, b) måloppnåelsen tar ikke hensyn til karakteristikk ved deltakerne som til enhver tid er en del av kommunenes introduksjonsprogram, c) målet tar ikke hensyn til hva som skjer med de mange deltakerne som ikke når resultatoppnåelse, og d) det er i mange tilfeller store avvik mellom status ved programslutt og status ett år senere, slik det fremkommer av SSBs monitor for introduksjonsordningen.

Tabell 28: Andel deltakere i arbeid/utdanning ved avslutning av introduksjonsprogram (måloppnåelse)
(Kilde: IMDi)

	2014	2013	2012	2011	2010	GJENNOMSNIITT
BÆRUM	49 %	61 %	57 %	68 %	64 %	58 %
SKEDSMO	45 %	61 %	31 %	44 %	43 %	42 %
TRONDHEIM	47 %	53 %	41 %	21 %	35 %	37 %
HELE LANDET	44 %	47 %	47 %	46 %	42 %	.

Tabell 28 viser andelen programdeltakere som ved avsluttet program var registrert som i arbeid eller under utdanning. Tall for Bærum, Skedsmo og Trondheim, samt gjennomsnittet for hele landet, er vist for hvert år mellom 2010 og 2014. Vi ser at Bærum har nådd målet om 55 prosents overgang alle år med unntak av 2014. Det er til dels store variasjoner mellom hvert år. Trondheim gikk fra kun 21 prosents overgang til arbeid/utdanning i 2011 til 53 prosents overgang i 2013, mens Skedsmo gikk fra 31 prosent overgang i 2012 til hele 61 prosent i 2013.

Som allerede nevnt er en av sidene man kan kritisere ved *resultatmålet* sluttstatus at man ikke får noen informasjon om hva som skjer med dem som ikke når måloppnåelse. Målet gir heller ikke informasjon om hvor sterk tilknytningen til arbeidslivet er for dem som klassifiseres med overgang til arbeid.

Derfor er det i forbindelse med dette prosjektet hentet inn mer spesifiserte tall for status ved avsluttet/avbrutt program for deltakerne i introduksjonsprogrammet. Dette gir anledning til å se nærmere på hvordan deltakerne fordeler seg mellom arbeid og utdanning på den ene siden, og hvor høye andeler som eksempelvis begynner på grunnskole, går over på sosialstønad osv. på den andre siden. Vi vil også presentere tall spesifikt for hva slags overgang deltakere med forlenget program har.

Det er for øvrig verdt å merke seg at det er noen forskjeller mellom tallene vi viser til i neste tabell, og tallene på sluttstatus man får fra IMDi gjennom NIR, som er referert i tabell 28. Legger man sammen arbeid/utdanningskategoriene som går inn i måloppnåelse, kommer for eksempel Bærum, med utgangspunkt i tabell 29, ut med en måloppnåelse på 53,3 prosent i 2012. IMDi-tallene viser 57 prosent. Slike variasjoner vil man også kunne se for de andre kommunene. Disse forskjellene relaterer seg til forhold mellom kommunenes data slik de er registrert i kommunale datasystem, og hvordan de er registrert i NIR. Dette er en pågående diskusjon som ikke vil bli tatt her, men det er

viktig å være klar over at det finnes forskjeller. Vi vil i det følgende behandle alle tall som korrekte, på tross av enkelte avvik mellom dem.

Tabell 29: Detaljert oversikt på sluttstatuser som innebærer måloppnåelse (Kilde: Egen ressurskartlegging)

	BÆRUM			SKEDSMO			TRONDHEIM		
	2014	2013	2012	2014	2013	2012	2014	2013	2012
ARBEID > 30 TIMER	12,3 %	11,4 %	22,2 %	2,4 %	15,6 %	10,8 %	29,3 % ³¹	9,5 %	8,0 %
ARBEID < 29 TIMER	17,8 %	28,6 %	4,4 %	24,4 %	31,3 %	13,5 %		32,7 %	13,6 %
ORDINÆR UTDANNING - VGS	16,4 %	17,1 %	24,4 %	17,1 %	18,8 %	8,1 %	15,3 %	12,2 %	15,3 %
ORDINÆR UTDANNING - HØYERE	2,7 %	2,9 %	2,2 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	2,0 %	0,0 %	2,3 %
SUMMERT	49,3 %	60,0 %	53,3 %	43,9 %	65,6 %	32,4 %	46,7 %	54,4 %	39,2 %

Tabell 29 viser fordelingen mellom de sluttårsakene som innebærer måloppnåelse for deltakerne. Denne detaljerte oversikten på sluttstatus viser flere interessante forhold. Et poeng er hvordan måloppnåelse knyttet til «arbeid» er sammensatt. I begynnelsen av kapittelet ble det innvendt mot resultatoppnåelsesdefinisjonen som brukes på feltet at den ikke tar hensyn til styrken på kontakten med arbeidslivet. Her er måloppnåelsen på arbeid delt inn i to kategorier, andel som avsluttet programmet med et arbeidsforhold på over 30 timer i uka, og andelen med et arbeidsforhold på 29 timer eller mindre. Sistnevnte er et upresist mål, for det er selvsagt stor forskjell på å jobbe 1 time og å jobbe 29 timer i uka, selv om begge deler innebærer måloppnåelse.

Som vi ser er det ganske store variasjoner mellom hvert år innenfor de enkelte kommunene, men med utgangspunkt i hele tidsperioden mellom 2012-2014, ser vi at det i Bærum er forholdsvis høy andel av deltagerne som går over i et arbeidsforhold på mer enn 30 timer i uka ved avsluttet program. I 2012 var denne andelen faktisk hele 22 prosent. Et interessant poeng, i forlengelsen av dette, er at vi ser forskjeller i hvor stor andel av kommunenes resultatoppnåelse som skyldes at deltakerne går over til arbeid, og hvor stor andel som skyldes overgang til utdanning.

Tabell 30: Fordelingen mellom arbeid og utdanning i resultatoppnåelsen (Kilde: Egen ressurskartlegging)

	BÆRUM			SKEDSMO			TRONDHEIM		
	2014	2013	2012	2014	2013	2012	2014	2013	2012
ANDEL ARBEID	61,1 %	66,7 %	50,0 %	61,1 %	71,4 %	75,0 %	62,9 %	77,5 %	55,1 %
ANDEL UTDANNING	38,9 %	33,3 %	50,0 %	38,9 %	28,6 %	25,0 %	37,1 %	22,5 %	44,9 %

Tabell 30 viser hvor stor andel av resultatoppnåelsen som skyldes at deltakerne ved introduksjonsprogrammet har gått ut i henholdsvis arbeid eller utdanning. I vår gjennomgang av introduksjonsprogrammene i storbyene (ideas2evidences 2014) fant vi, for alle byene, en utvikling mellom 2012 og 2013 mot at høyere andeler av resultatoppnåelsen var knyttet til arbeid fremfor utdanning. Denne tendensen gjør seg ikke entydig gjeldende her. Skedsmo har faktisk en stadig lavere andel av resultatoppnåelsen sin knyttet til overgang til arbeid, mens Bærum hadde økning i arbeidsandel mellom 2012 og 2013, men igjen lavere andeler i 2014. Samme tendens ser vi for Trondheim.

³¹ Trondheim kommune har i 2014 ikke skilt mellom arbeid over eller under 30 timer, grunnet ny føringspraksis i NIR. Av den grunn føres samlede tall for alle med arbeid.

Tabell 31: Overgang til Grunnskole eller tiltak, i og utenfor NAV (Kilde: Egen ressurskartlegging)

	BÆRUM			SKEDSMO			TRONDHEIM		
	2014	2013	2012	2014	2013	2012	2014	2013	2012
ORDINÆR OPPLÆRING GRUNNSKOLE	0,0 %	1,4 %	4,4 %	2,4 %	6,3 %	10,8 %	8,0 %	6,1 %	13,1 %
TILTAK REGI AV ANDRE ENN NAV	13,7 %	7,1 %	17,8 %	2,4 %	0,0 %	0,0 %	12,0 %	11,6 %	9,7 %
ARBEIDSSØKER PÅ LØNNSTILSKUDD	1,4 %	0,0 %	0,0 %	2,4 %	0,0 %	5,4 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
ARBEIDSSØKER PÅ KVP	8,2 %	15,7 %	4,4 %	7,3 %	3,1 %	0,0 %	0,7 %	0,7 %	0,0 %
ANDRE TILTAK REGI AV NAV	19,2 %	7,1 %	11,1 %	17,1 %	15,6 %	32,4 %	14,0 %	8,2 %	11,9 %
SUMMERT	42,5 %	31,4 %	37,8 %	31,7 %	25,0 %	48,6 %	34,7 %	26,5 %	34,7 %

Tabell 31 viser hvor høye prosentandeler av deltakerne i de enkelte kommunene som i perioden 2012-2014 gikk over i ordinær opplæring i grunnskole, eller tiltak i og utenfor NAV, inkludert KVP.

Grunnskole regnes som kjent ikke som resultatoppnåelse slik det defineres av IMDi. Som vi ser er det her grunnleggende forskjeller mellom kommunene. Mens Bærum i hele tidsperioden aldri har hatt en høyere overgang til grunnskole enn 4,4 prosent i 2012, hadde Skedsmo og Trondheim samme år overgangsandeler til grunnskole på henholdsvis 10,8 og 13,1 prosent. I 2014 var det ingen deltagere i Bærum som hadde overgang til grunnskoleutdanning ved programslutt.

Det er også interessant å se hvordan overgang til NAV-tiltak varierer mellom kommunene. Kvalifiseringsprogram (KVP) for tidligere deltakere benyttes aktivt i Bærum, i 2013 var det nesten 16 prosent av deltakerne som gikk over i KVP ved programslutt. Langt høyere enn i noen andre kommuner. Til sammenligning var overgangsandelen inn på KVP-tiltak kun 0,7 prosent i Trondheim i både 2013 og 2014.

Vi ser imidlertid at Trondheim, i likhet med både Skedsmo og Bærum, har høye overgangsandeler inn på andre tiltak i regi av NAV. Innenfor denne kategorien er vanlige tiltakstyper i Bærum «jobbtrappa» for minoritetsspråklige, tiltak med overgangsstønad eller arbeidsavklaring (AAP)

For den likelydende, men annerledes kategorien, tiltak i regi av andre enn NAV, ser vi at Bærum og Trondheim har høye prosentandeler. For Trondheims del skyldes dette i all hovedsak at introdeltakere som fortsetter på norskopplæringen etter at introduksjonsprogrammet er avsluttet har blitt klassifisert inn under denne kategorien. Også i Bærum fører man enkelte som fortsetter på vanlig norskurs inn under denne kategorien, men også deltagere som går over på tiltak i regi av Mølla kompetansesenter/Arba, eller «Norsk med Yrkeskompetanse» (NYK) i regi av voksenopplæringen.

Tabell 32: Prosentandel som ved avsluttet program gikk over på sosialstønad, andre trygdeytelser, ikke er arbeidssøker eller er registrert med permanent stans grunnet helse og adferd (Kilde: Egen ressurskartlegging)

	BÆRUM			SKEDSMO			TRONDHEIM		
	2014	2013	2012	2014	2013	2012	2014	2013	2012
SOSIALSTØNAD	0,0 %	0,0 %	0,0 %	4,9 %	0,0 %	0,0 %	11,3 %	14,3 %	18,8 %
ANDRE TRYGDEYTELSER	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	2,7 %	0,7 %	0,7 %	0,6 %
IKKE ARBEIDSSØKER	6,8 %	4,3 %	4,4 %	2,4 %	0,0 %	0,0 %	0,7 %	0,7 %	0,0 %
PERMANENT STANS, HELSE ELLER ADFERD	1,4 %	2,9 %	2,2 %	14,6 %	6,3 %	8,1 %	0,0 %	0,7 %	0,6 %
SUMMERT	8,2 %	7,1 %	6,7 %	22,0 %	6,3 %	10,8 %	12,7 %	16,3 %	19,9 %

Tabell 32 viser den prosentvise overgangen til en rekke forskjellige klassifiseringskategorier. Det de har til felles, til forskjell fra overgang til arbeid/utdanning, eller overgang til grunnskole/tiltak, er at deltakerne hverken er tilknyttet introduksjonsprogrammet, har oppnådd tilknytning til arbeidslivet eller utdanningssektoren, eller er i gang med et videre kvalifiseringsløp gjennom grunnskole eller tiltak i og utenfor NAV. For enkelte deltakere vil kanskje en slik type overgang være riktig. Det er allikevel i alles interesse å holde denne prosentandelen så lav som mulig.

Vi ser her at Bærum skiller seg ut ved å ha svært lave andeler med denne typen overgang. Det er spesielt interessant å se den lave overgangen til de overnevnte kategoriene i 2014, 8,2 prosent, i kontekst av den forholdsvis lave resultatoppnåelsen i 2014, sammenlignet med de foregående år. Nedgangen i resultatoppnåelse, fra omtrent 60 til omtrent 50 prosent, har i liten grad hatt en effekt på overgangen til sosialstønad e.l. Avviket på 10 prosentpoeng finner man igjen i overgangen til tiltak i og utenfor NAV (ref. tabell 31), som økte fra 31,4 til 42,5 prosent mellom 2013 og 2014.

Den lave overgangen direkte til sosialstønad eller andre former for trygdeytelser er en klar styrke ved resultatene til Bærum, selv om det ikke er noe som gjenspeiles i resultatoppnåelsen vi så i tabell 28 og 29

Tabell 33: Andel med supplerende sosialstønad

	BÆRUM			SKEDSMO		
	2014	2013	2012	2014	2013	2012
SUPPLERENDE SOSIALSTØNAD – NORMERT TID	3,6 %	0,0 %	12,5 %	20,0 %	33,3 %	42,4 %
SUPPLERENDE SOSIALSTØNAD - FORLENGELSE	15,6 %	25,0 %	13,8 %	56,3 %	52,9 %	75,0 %
SUPPLERENDE SOSIALSTØNAD - TOTALT	11,0 %	20,0 %	13,3 %	34,1 %	43,8 %	45,9 %

Det er imidlertid viktig å være klar over at overgangsandeler til sosialstønad på 0 % ikke betyr at det ikke er utgående deltagere som mottar sosialstønad. Av den grunn har vi hentet inn tall som viser andelene avsluttende deltagere som mottok supplerende sosialstønad i perioden 2012-2014. Også her kommer Bærum godt ut. I 2013 mottok 20 prosent supplerende sosialstønad, sammenlignet med nesten 44 prosent i Skedsmo samme år. Interessant nok, i lys av tidligere diskusjoner om fall i resultatoppnåelse mellom 2013 og 2014, så er faktisk andelen på supplerende sosialstønad lavere i 2014 enn i 2013. Vi ser imidlertid at tallene varierer mellom deltagerne, avhengig av om de har avsluttet programmet på normert tid eller ikke.

Denne distinksjonen er viktig, for vi ser forskjeller i kommunenes praksis rundt forlengelse av program for deltagerne. §5 i Introduksjonsloven lyder:

§ 5. Programmetts varighet

Programmet kan vare inntil to år, med tillegg av godkjent permisjon. Når særlige grunner taler for det, kan programmet vare inntil tre år.

Tidligere rapporter (ideas2evidence 2014:22) har vist hvordan fortolkningen av «særlige grunner» kan variere, fra en streng fortolkning, hvor forlengelse kun gis i de tilfeller hvor «det regnes som overveiende sannsynlig at deltakeren vil oppnå selvstendighet gjennom utvidet programtid», til en mykere fortolkning, hvor kriterier som a) behov for lengre tid til norskopplæring, b) vanskelig

familiesituasjon, og c) behov for mer tid på grunnskole for å komme inn på videregående skole, vektlegges.

Tabell 34: Andel avsluttende deltakere med forlengelse (Kilde: Egen ressurskartlegging)

	BÆRUM			SKEDSMO			TRONDHEIM	
	2014	2013	2012	2014	2013	2012	2013	2012
ANTALL PERSONER SOM AVSLUTTET	73	70	45	41	32	37	147	176
ANTALL PERSONER SOM HADDE FORLENGELSE	45	56	29	16	17	4	19	17
PROSENTANDEL MED FORLENGELSE	61,6 %	80,0 %	64,4 %	39,0 %	53,1 %	10,8 %	12,9 %	9,7 %

Vi ser store forskjeller mellom kommunene når det gjelder praksis rundt forlengelse. Mens hele 80 prosent av dem som avsluttet programmet i Bærum i 2013 var på forlengelse, var den samme prosentandelen i Trondheim kun 12,9 prosent. Som allerede nevnt i ressurgjennomgangen i forrige kapittel, er dette også et viktig poeng med tanke på ressursbruken i Bærum.

Tabell 35: Resultatoppnåelse (arbeid/utdanning) for deltakere på introduksjonsprogram, fordelt på om de har hatt forlenget program eller ikke (Kilde: Egen ressurskartlegging)

	BÆRUM			SKEDSMO			TRONDHEIM	
	2014	2013	2012	2014	2013	2012	2013	2012
IKKE FORLENGET PROGRAM	21,4 %	57,1 %	56,3 %	40,0 %	80,0 %	33,3 %	54,7 %	40,9 %
FORLENGET PROGRAM	64,4 %	60,7 %	51,7 %	50,0 %	52,9 %	25,0 %	52,6 %	23,5 %

Tabell 35 viser resultatoppnåelsen fordelt på deltagere med og uten forlenget program. Vi ser her at det blant deltagerne uten forlenget program i Bærum i 2014 var en overgangsandel til arbeid/utdanning på lave 21 prosent. Blant deltagerne med forlenget program var resultatoppnåelsen over 64 prosent. Her finner vi altså en sentral forklaring på den lave måloppnåelsen for Bærum sin del i 2014. Det er vanskelig å si hva dette skyldes, selv om det nok delvis kan forklares gjennom den demografiske sammensetningen av denne gruppen. Imidlertid er det også interessant at andelen med forlengelse falt fra 80 prosent i 2013, til 61,6 prosent i 2014 (ref. tabell 34). Muligens skyldes det gode resultatet i 2013 at såpass mange fikk forlenget programtiden.

Tabell 36, på neste side, viser en total oversikt på overgangstatusen til deltagerne som var på forlengelse. Trondheim skiller seg ut ved at en svært høy andel av de med utvidet programtid går over på sosialstønad. Hele 47,1 prosent i 2012. Spørsmålet er om det er riktig å prioritere forlengelse, som innebærer en utvidet tidsperiode med både introduksjonsstønad og opplæringsressurser, til en gruppe som allikevel går over på sosialstønad. I Skedsmo, men spesielt i Bærum, er situasjonen ganske annerledes. Her er det svært få av deltagerne med forlengelse som går over på sosialstønad, eller andre trygdeytelser. I Bærum var det faktisk ikke en eneste person i de tre årene vi har data for, som hadde sluttstatus med sosialstønad/andre trygdeytelser. Imidlertid var det, som vi allerede har sett i tabell 33, en god del deltagere som gikk over på supplerende sosialstønad ved avsluttet program.

Vi ser ellers at det i Skedsmo er en svært høy andel av deltagerne med forlengelse som har overgang inn i en eller annen form for NAV-tiltak.

Tabell 36: Sluttstatus ved avsluttet/avbrutt program – deltakere med forlengelse (Kilde: Egen ressurskartlegging)

	BÆRUM			SKEDSMO			TRONDHEIM	
	2014	2013	2012	2014	2013	2012	2013	2012
ARBEID > 30 TIMER	15,6 %	8,9 %	24,1 %	0,0 %	0,0 %	25,0 %	0,0 %	11,8 %
ARBEID < 29 TIMER	26,7 %	33,9 %	6,9 %	25,0 %	35,3 %	0,0 %	36,8 %	11,8 %
ORDINÆR UTDANNING - VGS	17,8 %	16,1 %	20,7 %	25,0 %	17,6 %	0,0 %	15,8 %	0,0 %
ORDINÆR UTDANNING - HØYERE	4,4 %	1,8 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
RESULTATOPPNÅELSE	64,50 %	60,70 %	51,70 %	50,00 %	52,90 %	25,00 %	52,60 %	23,60 %
ORDINÆR OPPLÆRING GRUNNSKOLE	0,0 %	1,8 %	6,9 %	0,0 %	11,8 %	0,0 %	0,0 %	23,5 %
TILTAK REGI ANDRE ENN NAV	15,6 %	8,9 %	17,2 %	6,3 %	0,0 %	0,0 %	10,5 %	0,0 %
ARBEIDSSØKER PÅ LØNNSTILSKUDD	2,2 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
ARBEIDSSØKER PÅ KVP	13,3 %	17,9 %	6,9 %	12,5 %	5,9 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
ANDRE TILTAK REGI AV NAV	0,0 %	8,9 %	13,8 %	25,0 %	23,5 %	75,0 %	21,1 %	0,0 %
SOSIALSTØNAD	0,0 %	0,0 %	0,0 %	6,3 %	5,9 %	0,0 %	15,8 %	47,1 %
ANDRE TRYGDEYTELSER	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	5,9 %
IKKE ARBEIDSSØKER	4,4 %	0,0 %	3,4 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
ANNET	0,0 %	1,8 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
IKKE REGISTRERT	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
OVERFØRT ANNEN KOMMUNE	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
N	45	56	29	16	17	4	19	17

SLUTTSTATUS – HVOR GODE ER RESULTATENE REELT?

Som nevnt innledningsvis er en kritikk mot sluttstatusmålet, slik det brukes i dag, at det ikke tar hensyn til sammensetningen av deltagerne som hvert år avslutter introduksjonsprogrammet. Uavhengig av kvaliteten på programmet vet vi at det er en rekke bakenforliggende faktorer som påvirker en deltagers sannsynlighet for å gå over i arbeid eller utdanning ved endt program.

Opprinnelsesland har betydning, deltakernes måloppnåelse og tidsbruk før de kommer ut i arbeid/utdanning varierer stort mellom forskjellige land (Enes 2014, Lillegård og Seiersted 2013). Måloppnåelsen til deltakerne med utgangspunkt i deres landbakgrunn varierer også relativt lite over tid Walstad og Henriksen (2012). Landbakgrunnene med lav måloppnåelse har gjerne dette år etter år, og det samme gjelder for dem med høy måloppnåelse.

Menn oppnår i større grad måloppnåelse enn kvinner (Enes 2014), men forskjellene mellom menn og kvinners overgang til arbeid/utdanning varierer stort med landbakgrunn (Lillegård og Seiersted 2013). Videre er måloppnåelsen for kvinner avhengig av forsørgelsesbyrde. Enes (2014) viser blant annet til at forskjellene i måloppnåelse mellom kvinner og menn er desidert størst blant unge voksne mellom 25 til 39 år, altså i alderen kvinner flest får barn. 23 og 27 prosentpoeng flere menn enn kvinner er sysselsatt eller under utdanning for 2010 og 2011-kohortene, ett år etter avsluttet program. Jo flere barn kvinner har ved bosetting, jo lengre tid bruker de også på å komme ut i arbeid/utdanning (Lillegård og Seiersted 2013) Denne tendensen er også gjeldende for menn, men ikke like tydelig som for kvinner.

Alder har også en betydning, som vist av Enes (2014), var det i 2011-kohorten over 30 prosentpoengs forskjell i måloppnåelsen mellom aldersgruppen 20-24 år og aldersgruppen 45-50 år, i favør av de

unge. Alder har også en effekt på hvor lang tid man bruker på å komme over i arbeid (Lillegård og Seiersted 2013). Spesifikt ser man sterkt forhøyet tidsbruk om man er over 40 år, og i enda større grad om man er over 50 år gammel.

Sivilstatus har også noe å si, ugifte kommer raskere ut i arbeid enn gifte, og dette gjelder både kvinner og menn (Lillegård og Seiersted 2013). I tillegg har utdanningsnivå fra deltakernes hjemland stor effekt, jo høyere utdanningsnivå, jo raskere kommer man ut i arbeid. Dette gjelder spesielt kvinner (Lillegård og Seiersted 2013). Det høye utdanningsnivået til kvinner med iransk bakgrunn har for eksempel blitt brukt som en forklaring på hvorfor forskjellene i måloppnåelse mellom kvinner og menn med slik landbakgrunn er lavere enn for andre land (Enes og Henriksen 2012)

I forbindelse med dette prosjektet har vi forsøkt å estimere de reelle prestasjonene til introduksjonsprogrammene i Bærum, Skedsmo og Trondheim. Fremgangsmåten er beskrevet i nærmere detalj i metodekapittelet, men kort oppsummert har vi hentet inn spesifiserte tall på fordelingen mellom kjønn innenfor et utvalg av land, for hvert år mellom 2012-2014. Disse tallene bruker vi til å kalkulere en predikert måloppnåelse for hver kommune, gitt sammensetningen av deltagerne. Et positivt avvik mellom predikert og faktisk måloppnåelse indikerer bedre prestasjoner enn hva man kunne ha forventet, mens et negativt avvik indikerer svakere prestasjoner enn forventet – gitt de avsluttende deltagerne kjønn og landbakgrunn.

Beregningen er som nevnt gjort med utgangspunkt i landbakgrunn og kjønn. I tillegg har vi også hentet inn tall på alderssammensetning, antall deltagere med barn, og sivilstatusen til deltagerne. Disse tallene er ikke en del av estimeringen, men ettersom vi vet det er samvariasjon mellom disse karakteristikkene og sannsynlighet for måloppnåelse, gjennomgår vi dem for å utdype prestasjonsestimatet.

Disse estimatene er underlegne hva eksempelvis en regresjonsbasert analyse med et bredt spekter av individdata kunne gitt. Grunnet tidsdimensjonen på dette prosjektet var imidlertid ikke en slik analyse mulig å få til, og dette fungerer derfor som en noe mindre avansert erstatning.

Tabell 37: Predikert og reell måloppnåelse, og avviket mellom dem

	BÆRUM			SKEDSMO			TRONDHEIM
	2014	2013	2012	2014	2013	2012	2014
PREDIKERT MÅLOPPNÅELSE	41,7 %	46,7 %	48,4 %	46,5 %	52,3 %	47,7 %	45,9 %
REELL MÅLOPPNÅELSE	49,3 %	60,0 %	53,3 %	43,9 %	65,6 %	32,4 %	46,7 %
AVVIK	7,6 %	13,3 %	4,9 %	2,6 %	13,3 %	-15,3 %	0,8 %

Predikert måloppnåelse sier noe om hvor tung brukergruppen til enhver tid er. Lav predikert måloppnåelse betyr at sammensetningen av kjønn og landbakgrunn tilsier lavere overgangsandeler til arbeid/utdanning ved endt program. Som vi ser av tallene til Bærum har deltagergruppen åpenbart blitt stadig vanskeligere mellom 2012 og 2014, med et korresponderende fall i predikert måloppnåelse fra 48,4 prosent til 41,7 prosent. Bærum har overprestert i alle årene vi ser nærmere på her, men spesielt i 2013. Et annet interessant poeng er at avviket mellom predikert og reell måloppnåelse var høyere i 2014 enn i 2012. Forskjellen i reell måloppnåelse, er, slik det fremkommer av disse tallene, altså primært en konsekvens av en vanskeligere målgruppe i 2014.

Disse tallene må imidlertid kontekstualiseres av annen informasjon om individuelle karakteristika, som vi vet kan ha en påvirkning på måloppnåelse, men som det ikke var rom for å implementere i foregående modell. Den første av disse karakteristikkene er aldersfordeling. Merk at denne seksjonen preges av at det i varierende grad har vært mulig for kommunene å fremskaffe relevante data.

Tabell 38: Aldersfordeling (Kilde: Egen ressurskartlegging)

	BÆRUM			SKEDSMO			TRONDHEIM
	2014	2013	2012	2014	2013	2012	2014
18-29	34 %	24 %	24 %	27 %	35 %	38 %	37 %
30-39	34 %	41 %	49 %	54 %	45 %	32 %	42 %
40-49	18 %	21 %	18 %	17 %	16 %	27 %	16 %
50 OG OVER	14 %	13 %	9 %	2 %	3 %	3 %	5 %

Vi ser at Bærum i hele tidsperioden har en langt høyere andel introduksjonsdeltagere med høy alder enn de andre kommunene. Som nevnt i innledningen har flyktninger med høy alder betydelig mindre statistisk sjanse for å få til overgangen mot arbeidsliv/utdanning enn yngre. Aldersfordelingen vi ser i tabell 38 gjør at de gode resultatene til introduksjonsprogrammet i Bærum blir satt i et enda bedre lys.

Tabell 39: Sivilstatus (Kilde: Egen ressurskartlegging)

	BÆRUM			SKEDSMO		
	2014	2013	2012	2014	2013	2012
UGIFT	37 %	21 %	42 %	41 %	45 %	32 %
GIFT/SAMBOER	52 %	69 %	53 %	54 %	48 %	62 %
ENKE/ENKEMANN	4 %	3 %	2 %	2 %	3 %	3 %
SKILT	5 %	4 %	2 %	2 %	3 %	3 %
SEPARERT	1 %	3 %	42 %	0 %	0 %	0 %

Vi har allerede sett at deler av nedgangen i resultatoppnåelse mellom 2013 og 2014 i Bærum skyldes en vanskeligere gruppesammensetning, med utgangspunkt i kjønn og landbakgrunn. Det er imidlertid interessant å se disse resultatene i lys av sivilstatus (tabell 39) og andel deltagere med barn (neste tabell, tabell 40).

Disse tallene viser nemlig at man i 2014 i Bærum hadde en høyere andel ugifte, og en høyere andel uten barn, enn i 2013. Dette er normalt sett forhold som burde virke positivt inn på måloppnåelse. Men, det har tydeligvis ikke hatt nok påvirkning til å dekke opp for fallet i resultatoppnåelse som i hvert fall delvis kan forklares av land- og kjønnsbakgrunnen til 2014-kohorten.

Tabell 40: Andel deltagere med barn, Bærum (Kilde: Egen ressurskartlegging)

	BÆRUM	
	2014	2013
INGEN BARN	23 %	11 %
ANTALL 3 ELLER MINDRE	29 %	39 %
ANTALL 4 ELLER MER	48 %	49 %

Kommunene har på spørsmål om andel deltagere med barn rapportert på litt forskjellig måte, og vi har derfor vært nødt til å dele svarene opp i flere tabeller.

Tabell 41: Andel deltagere med barn, Skedsmo og Trondheim (Kilde: Egen ressurskartlegging)

	SKEDSMO		
	2014	2013	2012
INGEN BARN	37 %	45 %	38 %
ETT BARN	20 %	26 %	32 %
TO BARN	32 %	10 %	19 %
TRE ELLER FLERE	12 %	19 %	11 %

Uavhengig av poenget om økning i andel barnløse mellom 2013 og 2014 i Bærum, er det interessant å se at andelen med mange barn er såpass mye høyere i Bærum enn i Skedsmo. Forskning viser at økt omsorgsbyrder påvirker tidsbruken før man når måloppnåelse negativt. I likhet med poenget om alderssammensetning er dette også et poeng som teller positivt med tanke på resultatoppnåelsen man faktisk har nådd i Bærum. Spesielt i 2013.

Ved siden av forholdene ved deltagerne på introduksjonsprogrammene, må vi også ta hensyn til at programmene eksisterer i en kommunal kontekst, og strukturelle faktorer ved kommunene kan tenkes å påvirke mulighetsrommet for vellykket overgang til arbeidslivet. Eksempler på denne typen faktorer er lokal arbeidsledighet, sentralitet, andel innvandrere allerede bosatt i kommunen, andel innvandrere i det lokale arbeidslivet, generelt utdanningsnivå og innretningen på arbeidslivet i kommunene (dominert av høyutdanningsyrker, tradisjonell industri, ufaglærte yrker osv.)

Det er generelt gjort ganske lite forskning på denne typen faktorer i Norge. Lillegård og Seiersted (2013) undersøker noen av dem, men da med utgangspunkt i hvordan faktorene påvirker tidsbruk frem til måloppnåelse, ikke måloppnåelse i seg selv. De finner enkelte statistisk signifikante sammenhenger i rapporten, blant annet at høyere arbeidsledighet påvirker tidsbruken for overgang til arbeid/utdanning negativt, og at det er positivt jo høyere andelen sysselsatte innvandrere i det lokale arbeidslivet er. I tillegg går overgangen til arbeid/utdanning raskere i «mindre sentrale kommuner». På tross av enkelte signifikante funn, konkluderer imidlertid Lillegård og Seiersted (2013) med at modellen totalt sett har relativt liten forklaringskraft.

I Sverige har sammenhengen mellom kommunal kontekst og vellykketheten i integreringsarbeidet imidlertid blitt undersøkt i en rekke studier. En gjennomgang av denne forskningen kan man finne i Ideas2evidences (2014) rapport om introduksjonsordningen i storbyene. Kort oppsummert finner imidlertid også svensk forskning stort sett en negativ korrelasjon mellom høy arbeidsledighet i kommunene og grad av arbeidsdeltakelse hos flyktninger (Bevelander og Lund 2007, Clausen et al. 2009, Hansen et al. 2006, Svantesson 2006).

Bevelander og Lund (2007) finner videre at lavere utdannings- og ferdighetsnivå i befolkningen er positivt korrelert med høyere arbeidsdeltakelse blant flyktninger. I tillegg er tilstedeværelsen av et universitet i kommunen negativt korrelert med høyere arbeidsdeltakelse for flyktninger. Flyktningene hadde altså større sjanse for å være i jobb i områder der befolkningen var lavere utdannet. I tillegg ser man at sannsynligheten for høy arbeidsdeltakelse for flyktninger øker i kommuner som har en større industri- eller privat sektor sammenlignet med kommuner som er

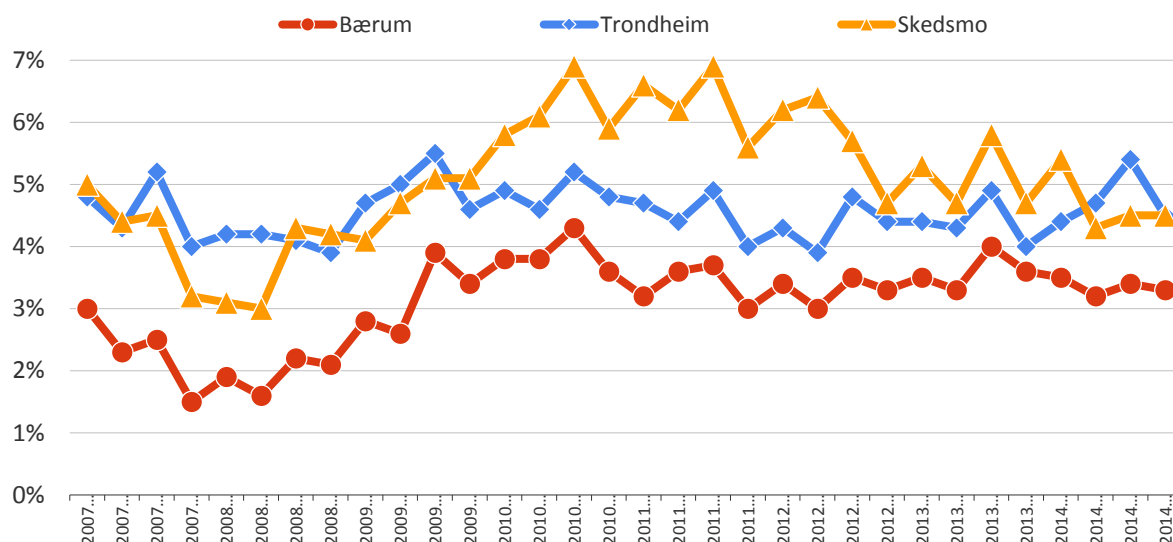
dominert av offentlig tjenestesektor. Flyktninger hadde også større sannsynlighet for arbeidsdeltakelse innen industrisektoren i områder med lav befolkningstetthet, mens det i store byer var større sannsynlighet for arbeidsdeltakelse i privat sektor.

På tross av en viss usikkerhet rundt enkelte av funnene, viser altså etablert forskning at:

- ◆ Lav arbeidsledighet i kommunen, spesielt lav arbeidsledighet hos andre innvandrere, er positivt korrelert med yrkesdeltagelse hos flyktninger
- ◆ Høyt utdanningsnivå i befolkningen er negativt korrelert med flyktnings arbeidsdeltagelse
- ◆ Overgang til arbeid/utdanning skjer raskere i «mindre sentrale kommuner»
- ◆ En stor industriell/privat sektor er positivt korrelert med flyktnings arbeidsdeltagelse

Gjennom innhentede tall fra SSB, vil vi gjennomgå en del nøkkeltall for Bærum, Skedsmo og Trondheim, og se hvordan de kommunale forutsetningene varierer mellom kommunene. Med overnevnte forskning som utgangspunkt.

Figur 2: Arbeidsledighet, «Gruppe 2», 2007K1 - 2014K4 (Kilde: SSB)



Figur 2 viser arbeidsledighetsgraden for personer i den såkalte «gruppe 2», som inkluderer innvandrere fra Asia, Tyrkia, Afrika, Latin-Amerika, Europa utenom EU/EFTA, Oseania utenom Australia og New Zealand. Tidsrommet går fra første kvartal i 2007, til fjerde kvartal i 2014.

Vi ser at Bærum i hele tidsperioden har hatt et lavere arbeidsledighetsnivå i denne gruppen, enn hva tilfellet er for de to andre gruppene. På det meste er avviket på litt over 3 prosentpoeng. Fra slutten av 2012, og frem til utgangen av 2014, har imidlertid forskjellene vært mindre enn tidligere år. Dette er uansett en tendens som må regnes å ha en positiv innvirkning på Bærums muligheter til å oppnå god resultatoppnåelse.

Tabell 42: Sysselsatte etter utdanning, bosted og arbeidssted, gjennomsnitt 2006-2013 (Kilde: SSB)

	SYSSELSATT ETTER BOSTED			SYSSELSATT ETTER ARBEIDSSTED		
	Bærum	Skedsmo	Trondheim	Bærum	Skedsmo	Trondheim
GRUNNSKOLE (NIVÅ 1-2)	14 %	25 %	17 %	16 %	28 %	17 %
VIDEREGÅENDE SKOLE (NIVÅ 3-5)	32 %	44 %	39 %	34 %	43 %	42 %
UNIVERSITETS- OG HØGSKOLEUTDANNING, 1-4 ÅR (NIVÅ 6)	34 %	24 %	29 %	32 %	21 %	28 %
UNIVERSITETS- OG HØGSKOLEUTDANNING, OVER 4 ÅR (NIVÅ 7-8)	20 %	7 %	15 %	18 %	8 %	13 %

Når det gjelder befolkningen utdanningsnivå, skiller imidlertid Bærum seg ut ved å ha en mer utdannet befolkning enn Skedsmo og Trondheim. «Sysselsatt etter bosted» viser fordelingen mellom forskjellige utdanningsnivå med utgangspunkt i dem som bor i de respektive kommunene. «Sysselsatt etter arbeidssted» viser utdanningsnivået for dem som arbeider i de respektive kommunene, uavhengig av bosted. Vi ser at hele 54 prosent av befolkningen i Bærum har universitets- og høgskoleutdanning, 23 prosentpoeng høyere andel enn i Skedsmo, og 10 prosentpoeng høyere andel enn i Trondheim. Forskjellene er omtrent de samme når man ser på sysselsettingen, noe som indikerer at både beboerne og arbeidslivet i Bærum preges av høy utdanning. Dette er en strukturell faktor som i utgangspunktet, basert på tilgjengelig forskning, burde virke negativt på flyktningers mulighet til å komme inn i arbeidslivet.

Tabell 43: Sysselsatte etter næring i 2013 (Kilde: SSB)

	BÆRUM	SKEDSMO	TRONDHEIM
HANDEL, INKL. AGENTUR- OG ENGROSHANDEL	14,4 %	24,9 %	13,2 %
IKT	12,6 %	0,8 %	2,8 %
ARKITEKTER OG TEKNISKE KONSULENTER	9,3 %	1,8 %	3,5 %
OMSORG UTEN BOTILBUD, BARNEHAGER MV.	6,6 %	5,1 %	7,4 %
HELSETJENESTER	5,9 %	5,1 %	8,8 %
BYGG OG ANLEGG	5,8 %	8,7 %	9,0 %
UNDERVISNING	5,1 %	6,8 %	11,4 %
TRANSPORT	4,4 %	6,7 %	4,2 %
FINANSIELL- OG JURIDISK TJENESTETILYNG	4,3 %	2,3 %	3,4 %
INDUSTRI	4,2 %	3,8 %	5,3 %
OLJEUTVINNING	4,0 %	0,0 %	0,7 %
OFFENTLIG ADMINISTRASJON	3,7 %	7,1 %	5,3 %
PLEIE OG OMSORG I INSTITUSJON	3,5 %	4,0 %	2,7 %
TOTALT	83,8 %	77,1 %	77,7 %

At Bærum har et arbeidsmarked preget av høy utdanning bekreftes ved å gjennomgå hvordan sysselsettingen i kommunene fordeler seg på forskjellige næringer. Av plasshensyn har vi kun inkludert enkelte næringer, og i noen tilfeller slått sammen flere til en samlekategori (eksempelvis «Industri», som består av alle næringer som befinner seg mellom 10-32 på NACE-2kodenivå (SN2007)). For Bærum sin del omfatter disse utvalgte næringene totalt 83,8 prosent av det totale antallet sysselsatte i kommunen.

Vi ser at næringer som krever høy utdanning eller spesialisert kunnskap, som IKT, Arkitekt-næringen og oljeutvinning alle har høyere andeler av de sysselsatte i Bærum enn i Skedsmo og Trondheim.

Trondheim har på sin side høye andeler sysselsatt innen undervisning. Alt i alt skiller Skedsmo seg ut, ved å ha høyere andeler sysselsatte innen spesielt handelsnæringen.

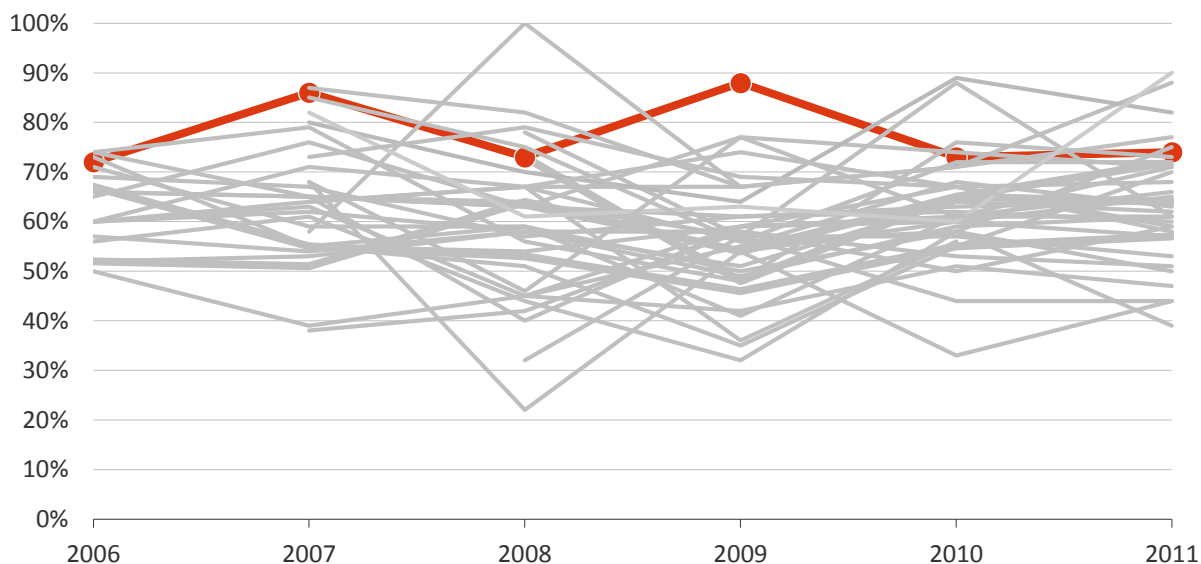
Bærum skiller seg imidlertid ut ved å ha en forholdsvis lav andel sysselsatte innen offentlig administrasjon, og også forholdsvis få sysselsatte innen undervisning, en næring som er dominert av offentlig sektor. Som vi har nevnt er en liten offentlig sektor korrelert med bedre inngangsmulighet til arbeidslivet for flyktninger og innvandrere.

Oppsummert ser vi at mens Bærum får en viss drahjelp i integreringsarbeidet takket være lav arbeidsledighet, har kommunen også en næringsstruktur og en befolkningssammensetning som ifølge forskningen ikke helt optimal for å få flyktninger ut i arbeid.

STATISTISK SENTRALBYRÅS MONITOR FOR INTRODUKSJONSORDNINGEN

I Statistisk sentralbyrås monitor for introduksjonsordningen følger man deltakerne som har avsluttet introduksjonsprogrammet, og ser hvilken tilknytning de har til arbeidsmarkedet eller utdanningssystemet i november året etter at de avsluttet programmet. Sammenlignet med sluttstatus gir dette en pekepinn på den langsiktige statusen til deltakerne. Vi vil i det følgende presentere tall for Bærum, Skedsmo og Trondheim, samt landsgjennomsnittet, for alle årene SSBs monitor har blitt gjennomført. Merk at årstallet refererer til kohort. Det vil eksempelvis si at 2011-tallene i denne gjennomgangen refererer til deltakerne som avsluttet program i 2011, og deres status i november 2012.

Figur 3: Status på deltakere i introduksjonsprogrammet 1 år etterpå, 2006-2011, 79 kommuner (Kilde: SSBs Monitor for introduksjonsordningen)



Figur 3 viser overgangsandelen for totalt 79 norske kommuner, i tidsrommet 2006-2011.³² Bærum kommune er markert med rød linje. Som vi ser har Bærum i hele perioden hatt et av de beste resultatene på denne indikatoren i landet, og for 2009-kohorten var den aller høyest av alle kommuner.

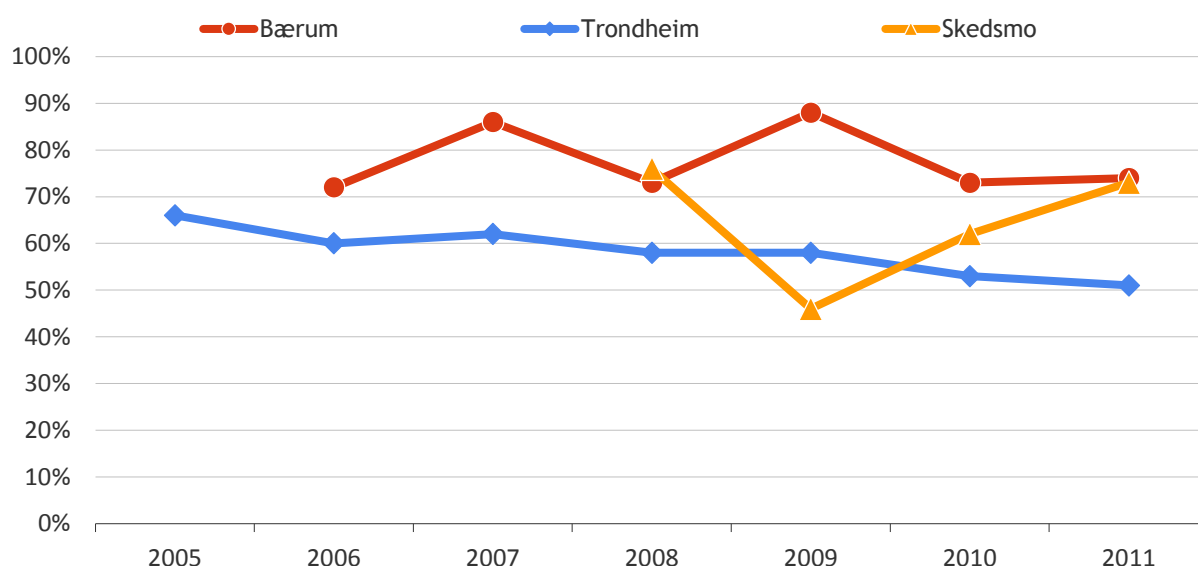
³² Merk: ikke alle kommuner har tilgjengelige data for hele tidsrommet.

Tabell 44: Status på deltakere i introduksjonsprogrammet 1 år etterpå, 2005-2011 (Kilde: SSBs Monitor for introduksjonsordningen)

	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	GJ. SNITT ³³
BÆRUM	74 %	73 %	88 %	73 %	86 %	72 %	.	78 %
SKEDSMO	73 %	62 %	46 %	76 %	.	.	.	64 %
TRONDHEIM	51 %	53 %	58 %	58 %	62 %	60 %	66 %	58 %
HELE LANDET*	63 %	61 %	55 %	57 %	63 %	65 %	58 %	60 %

Tabell 44 viser de spesifikke tallene for Bærum, Skedsmo og Trondheim, og bekrefter bildet fra figur 3. Bærum har, med unntak av 2008, hatt bedre resultater enn Skedsmo og Trondheim i hele tidsperioden. Gjennomsnittet over tid er såpass høyt som 78 prosents overgang. IMDi opererer i utgangspunktet med en målsetning om at andelen deltakere i arbeid/utdanning skal være på 70 prosent i SSBs monitorresultat. Bærum har som eneste kommune oppfylt denne målsetningen for alle kohorter.

Figur 4: Status på deltakere i introduksjonsprogrammet 1 år etterpå, 2006-2011 (Kilde: SSBs Monitor for introduksjonsordningen)



Figur 4 viser en grafisk fremstilling av tallene i tabell 44. Vi ser at mens Trondheim har hatt en jevn, men fallende tendens i tidsperioden har det vært større variasjoner mellom hvert år for Bærum og Skedsmo

Tabell 45: Forholdet mellom deltakernes status ved avsluttet program (sluttstatus), og status 1 år senere (Kilder: IMDi, SSBs Monitor for introduksjonsordningen)

	2011			2010		
	SSB Monitor	Sluttstatus	Avvik	SSB Monitor	Sluttstatus	Avvik
BÆRUM	74 %	68 %	6 %	73 %	64 %	9 %
SKEDSMO	73 %	44 %	23 %	62 %	43 %	19 %
TRONDHEIM	51 %	21 %	30 %	53 %	35 %	18 %
HELE LANDET	63 %	46 %	17 %	61 %	42 %	19 %

³³ Flatt gjennomsnitt

Et interessant poeng er forholdet mellom status i sluttrapporteringen og status i SSBs monitor. Som man kan se av tabell 45 opplevde alle kommunene, i både 2010 og 2011, at en høyere andel deltakere var i arbeid/utdanning ett år etter programslutt, sammenlignet med statusen ved programslutt. Dette er i seg selv ikke overraskende, men et interessant poeng er hvordan forholdet mellom kommunene jevnes ut i løpet av tiden fra sluttstatusen registreres til SSBs monitorundersøkelse gjennomføres. Eksempelvis ser vi at forskjellene i sluttstatus mellom Bærum på den ene siden, og Skedsmo og Trondheim på den andre siden, for 2011-kohorten var henholdsvis 24 og 47 prosentpoeng. I SSB sin monitorundersøkelse var forskjellene henholdsvis 1 og 23 prosentpoeng. Samme tendens gjør seg gjeldende for 2010-kohorten, men forskjellene er noe mindre.

Dette viser litt av problematikken med sluttstatus som resultatindikator. Tallene varierer stort mellom hvert enkelt år, og de synes å kun i begrenset grad påvirke den langsiktige statusen til deltakerne på introduksjonsprogrammet, representert gjennom SSBs monitorundersøkelse.

BENCHMARKINGINDIKATOR, FORVENTET OG FAKTISK TIDSBRUK

Som vi har vært inne på tidligere, og også forsøkt å gjøre noe med i denne rapporten, er en utfordring med bruk av sluttstatus som resultatindikator at man ikke tar hensyn til karakteristikk ved deltakerne i introduksjonsprogrammet, individuelt og som gruppe. Sluttstatus tar heller ikke hensyn til at norske kommuner har forskjellige strukturelle utgangspunkt, eksempelvis vil arbeidsmarkedets behov for arbeidskraft variere, både mellom deler av landet og også over tid innenfor hver enkelt kommune.

I denne sammenheng er SSB ved Lillegård og Seiersteds (2013) rapport «Introduksjonsordningen i kommunene - En sammenligning av kommunenes resultater», som allerede har blitt nevnt ved flere anledninger, interessant, fordi det er det første forsøket på å utarbeide vektete resultater av introduksjonsprogrammet i norske kommuner. Populasjonen i undersøkelsen omfatter alle bosatte flyktninger i Norge med rett og plikt til introduksjonsprogram, fra introduksjonsordningen ble opprettet til og med utgangen av 2011. Rapporten ser på varigheten fra en flyktning får oppholdstillatelse i kommunen til vedkommende er i arbeid eller utdanning. Å være «i arbeid» defineres her ved at man er registrert med et hovedarbeidsforhold i minst tre påfølgende måneder, samtidig som arbeidstid per uke er minst ti timer. Dette innebærer at terskelen for måloppnåelse er betraktelig høyere enn hva man legger til grunn for måloppnåelse ved sluttdato eller i SSBs Monitor.

Gjennom en Cox-regresjon, som baserer seg på variabler både på individnivå og kommunenivå, gir analysen både en forventet tidsbruk for å komme ut i arbeid og utdanning, samt den reelle tidsbruken. Dermed kan man se om kommunene under- eller overpresterer gitt lokale faktorer samt strukturen på deltakermassen i introduksjonsprogrammet.

Merk for øvrig at denne analysen konsentrerer seg om dem som har klart å komme seg i arbeid eller utdanning. Den sier altså ingenting om den forholdsvis store gruppen av deltakere på introduksjonsprogrammet som ikke oppnår dette.

Tabell 46: Varighet fra bosettelse til arbeid/utdanning (Cox-regresjon) (Kilde: SSB 2013)

	BENCHMARKINGINDIKATOR	OBSERVERT VARIGHET	FORVENTET VARIGHET	ANTALL FLYKTNINGER
BÆRUM	0,1	24,6	24,6	292
SKEDSMO	2,3	27,8	25,5	162
TRONDHEIM	2,2	28,3	26,1	897
HELE LANDET*	-0,4	25,4	25,7	13 100

*Hele landet er i dette tilfellet alle kommuner med over 70 flyktninger i løpet av tidsperioden for undersøkelsen

Som vi ser av indikatoren presterer Bærum omtrent som forventet med utgangspunkt i sammensetningen av deltagerne og forhold ved kommunen. Både Skedsmo og Trondheim har lengre observert varighet enn hva man kunne ha forventet, litt over 2 måneder i begge kommunene. På denne indikatoren presterer altså Bærum bedre enn de to andre kommunene.

Det er imidlertid viktig å poengtere at den lokale organiseringen av introduksjonsprogrammet kan tenkes å påvirke den observerte varigheten for programdeltakerne. Enkelte kommuner i landet har ordninger av typen «program fra dag 1», som innebærer at målgruppen får oppstart i introduksjonsprogrammet fra den dagen de blir bosatt. Ettersom SSB i sin rapport tar utgangspunkt i tidsbruk fra bosettedato til når man er i arbeid/utdanning, så vil selvsagt raskere start, og dermed også raskere avslutning av program kunne virke positivt inn på resultatene i dette tilfellet. I Bærum, Skedsmo og Trondheim er gjennomsnittlig tidsbruk fra bosetting til oppstart i introduksjonsprogrammet rundt 3 måneder. Dette forholdet påvirker altså ikke sammenligningen mellom disse tre kommunene, men kan påvirke tallene for hele landet sett under ett.

Det er også forskjellig praksis mellom kommunene når det gjelder forlengelse av program. Noen steder ser vi at kommunenes praksis er liberal når det gjelder forlengelse, noe som selvsagt fører til at tidsbruken fra programstart til man eventuelt er i arbeid/utdanning øker. Andre kommuner har en høy overgang til grunnskole, og lav grad av forlengelse. Dette vil påvirke resultatene på sluttstatus negativt, ettersom grunnskole i denne forbindelse ikke regnes som måloppnåelse. Samtidig som det kan slå positivt ut på denne benchmarkingindikatoren, fordi man ved høy overgang til grunnskole får definert mange av dem som ikke vil lykkes direkte på arbeidsmarkedet ut av datagrunnlaget til denne indikatoren.

LANGSIKTIG STATUS, TIDLIGERE DELTAKERE I INTRODUKSJONSPROGRAM

Et sentralt mål for dette prosjektet har vært å få tallfestet den langsiktige utviklingen til deltagerne i introduksjonsprogram, utover tidsdimensjonen på ett år som man får gjennom SSBs monitorundersøkelse. I forbindelse med dette prosjektet har vi derfor kjøpt data fra SSB, hvor de på vår bestilling har koblet data fra en rekke forskjellige register, noe som setter oss i stand til å si mer om status på hver kohort (2006-2013) som har avsluttet introduksjonsordningens ved utgangen av 2013. Vi har kun bedt om tall for introduksjonsdeltagere som fortsatt bor i sammenligningskommunene. Merk at vi kun har fått levert «råttall». Analyser og estimeringer står for vår, og ikke SSB sin regning.

Årstallene, slik de fremkommer av tabellene under, refererer til kohort. Tallene som følger under eksempelvis «2010» er altså tall for deltagere som avsluttet introduksjonsprogrammet i 2010. Merk at 2006 og 2007, samt 2008 og 2009-kohortene er slått sammen. Årsaken til dette er at man ellers

hadde stått igjen med et såpass lavt antall deltagere i enkelte av kommunene for enkelte år, at de videre beregningen hadde vært nødt til å bli sensurert av sensitivitetshensyn.

Tabell 47: Antall bosatte 2013 etter år for avsluttet introduksjonsprogram (Kilde: SSB)

	2006-2007	2008-2009	2010	2011	2012	2013	TOTALT
BÆRUM	86	71	49	46	59	80	391
SKEDSMO	27	35	27	24	41	35	189
TRONDHEIM	164	164	130	144	170	164	936

Tabell 47 viser antallet innen hver kohort som fortsatt bor i de respektive kommunene. Det er denne gruppen som er relevant med tanke på all prosentuering og estimering som gjøres i resten av analysene. Vi har imidlertid også fått tall for hvor mange tidligere deltagere innen hver kohort som var flyttet fra kommunen innen 2013. Disse andelene er ført i tabell 48 på neste side.

Tabell 48: Prosentandel innen hver kohort som var bosatt i annen kommune 2013 (Kilde:SSB)

	2006-2007	2008-2009	2010	2011	2012	GJ.SNITT
BÆRUM	26,5 %	15,5 %	18,3 %	11,5 %	< 7,8%	13,7 % - 14,6 %
SKEDSMO	38,6 %	18,6 %	< 15,6 %	< 17,2 %	< 10,9 %	13,0 % - 17,5 %
TRONDHEIM	24,8 %	25,5 %	11,6 %	10,0 %	4,0 %	13,8 %

En viktig avklaring først. I tabell 48 over, samt i flere av de etterfølgende tabellene, vil man se at det for noen år står markert «<», eller at prosentandelene er oppgitt med intervall. Dette skyldes at det innenfor enkelte grupper er så få aktuelle personer at SSB av sensitivitetshensyn kun har oppført < 5, altså 5 eller færre. I disse tilfellene har det blitt regnet ut prosentandeler hvor nedre andel er lik 1 person, mens øvre andel er lik 5 personer.

Som vi ser har kommunene sett under ett relativt lik gjennomsnittlig fraflytningsandel, rundt 14 prosent. Ikke overraskende faller fraflytningsandelen jo nærmere kohorten kommer 2012. Det at man har fraflytning er uansett et viktig metodisk poeng. Man kjenner ikke profilen på de som har valgt å flytte ut av kommunene, om den er lik eller avviker fra dem som har blitt værende, og om dette påvirker resultatoppnåelsen til kommunene slik den fremkommer av de følgende tabellene. Innhentingen av tall som kun omfatter gjenværende introduksjonsdeltagere synliggjør imidlertid bedre hvordan resultatene påvirker kommunene *i dag*.

Tabell 49: Andel bosatte med ansettelsesforhold i løpet av 2013 etter år for avsluttet introduksjonsprogram (Kilde: SSB)

	2006-2007	2008-2009	2010	2011	2012	2013	GJ.SNITT
BÆRUM	61,6 %	70,4 %	61,2 %	43,5 %	45,8 %	41,3 %	54,5 %
SKEDSMO	48,1 %	71,4 %	40,7 %	50,0 %	48,8 %	48,6 %	51,9 %
TRONDHEIM	64,0 %	54,9 %	53,8 %	47,2 %	34,7 %	42,7 %	49,4 %

Tabell 49 viser prosentandelen av de gjenværende eks-deltagerne i introduksjonsprogrammene i kommunene som hadde ansettelsesforhold i løpet av 2013, etter år for avsluttet introduksjonsprogram. Vi ser at Bærum har den høyeste gjennomsnittlige andelen, 54,5 prosent. Nesten 5 prosentpoeng høyere enn Trondheim. Vi ser også at andelene i arbeid er høyere jo lengre tid det er siden man avsluttet introduksjonsprogrammet, men det er ikke en uniform sammenheng.

Eksempelvis er det for Bærum sin del langt flere i 2008-2009-kohortene som var i arbeid i løpet av 2013, enn hva tilfellet er for 2006-2007-kohortene. Forskjellen er på nesten 9 prosentpoeng.

Vi ser også at Bærums høye gjennomsnittsverdi primært er en konsekvens av de tidligste kohortene. For kohortene mellom 2011 og 2013 er det høyere andeler i arbeid i Skedsmo enn i Bærum. Trondheim har høyere andel i arbeid for kohortene 2011 og 2013.

Tabell 50: Andel bosatte under utdanning³⁴ 1. oktober 2013 etter år for avsluttet introduksjonsprogram (Kilde: SSB)

	2006-2007	2008-2009	2010	2011	2012	2013	GJ.SNITT
BÆRUM	17,4 %	18,3 %	16,3 %	30,4 %	23,7 %	30,0 %	22,5 %
SKEDSMO	4 %-18,5 %	3 %-14,3 %	4 %-18,5 %	29,2 %	14,6 %	17,1 %	11,6 % - 18,0 %
TRONDHEIM	10,4 %	10,4 %	22,3 %	20,8 %	21,2 %	11,6 %	15,8 %

Imidlertid er det langt høyere andeler i Bærum som 1. oktober 2013 var i utdanning, sammenlignet med de andre kommunene. Spesielt stort avvik ser vi for 2013, hvor prosentandelen i utdanning var 18,5 prosentpoeng høyere i Bærum enn i Trondheim.

Tabell 51: Resultatoppnåelse, høsten 2013, etter år for avsluttet introduksjonsprogram (Kilde: SSB)

	2006-2007	2008-2009	2010	2011	2012	2013	GJ.SNITT
BÆRUM	79,1 %	88,7 %	77,6 %	73,9 %	69,5 %	71,3 %	77,0 %
SKEDSMO	51,9 % - 66,7 %	74,3 % - 85,7 %	44,4 % - 59,3 %	79,2 %	63,4 %	65,7 %	63,5 % - 69,9 %
TRONDHEIM	74,4 %	65,2 %	76,2 %	68,1 %	55,9 %	54,3 %	65,2 %

Tabell 51 slår sammen andelene med ansettelsesforhold og andelene under utdanning, slik at man får et mål som samsvarer med den etablerte definisjonen for resultatoppnåelse i introduksjonsprogrammet. Bærum kommer ut med en betydelig høyere gjennomsnittsandelen enn Skedsmo og Trondheim. Sammenligner man med Trondheim er avviket på nesten 12 prosentpoeng. Sammenligner man med Skedsmo er avviket et sted mellom 13,5 og 7,1 prosentpoeng. Det er kun 2011-kohorten til Bærum som har lavere «resultatoppnåelse» enn samme kohort i en annen kommune.

Tabell 52: Andel bosatte som mottok sosialhjelp 2013 etter år for avsluttet introduksjonsprogram (Kilde: SSB)

	2006-2007	2008-2009	2010	2011	2012	2013	GJ.SNITT
BÆRUM	16 %	13 %	37 %	30 %	46 %	49 %	31 %
SKEDSMO	44 %	31 %	48 %	50 %	44 %	54 %	45 %
TRONDHEIM	29 %	35 %	37 %	43 %	58 %	62 %	44 %

Ved siden av resultatoppnåelsen er det også interessant å se nærmere på hvor høye andeler innen hver kohort som mottok sosialhjelp i 2013. Vi går litt nærmere inn på utviklingen over tid for Bærum sin del i figur 5, men om vi konsentrerer oss om forholdet mellom kommunene, er den klare tendensen at Bærum ligger på et betydelig lavere nivå enn Skedsmo og Trondheim. For alle kohortene sett under ett var det 31 prosent i Bærum som i 2013 mottok sosialhjelp i en eller annen

³⁴ Utdanning er her definert som videregående skole eller høyere

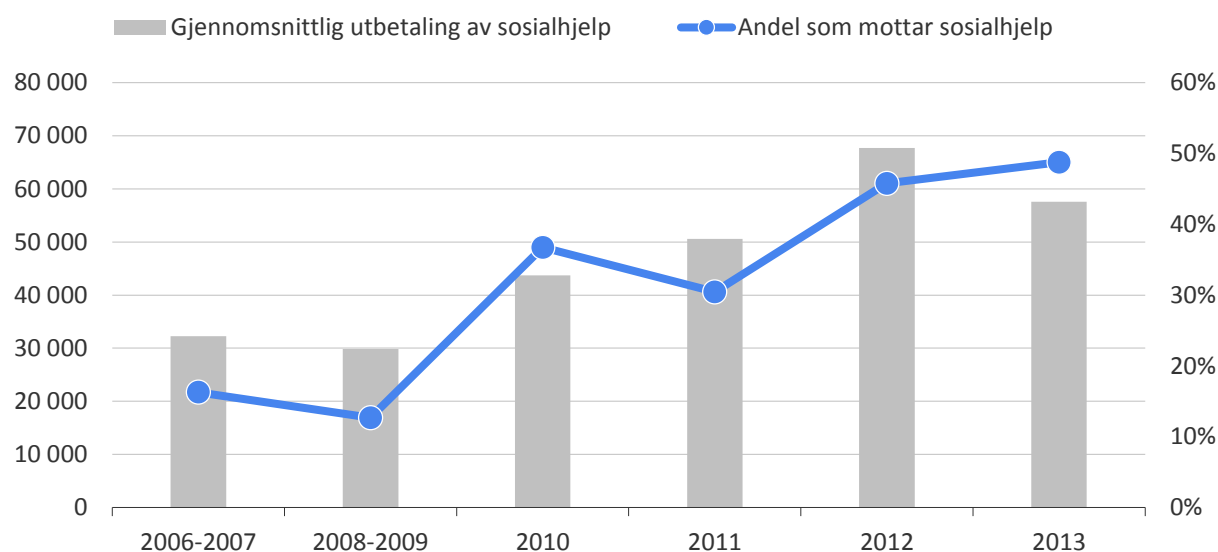
form. Tilsvarende tall for henholdsvis Skedsmo og Trondheim var 45 og 44 prosent. Vi ser spesielt store avvik i Bærums favør for de tidligste kohortene, men vi ser samtidig at forskjellene for 2013-kohorten var på henholdsvis 5 og 13 prosentpoeng, sammenlignet med henholdsvis Skedsmo og Trondheim.

Tabell 53: Bosatte som mottok sosialhjelp 2013 etter år for avsluttet introduksjonsprogram, beløp snitt kr (Kilde: SSB)

	2006-2007	2008-2009	2010	2011	2012	2013	GJ.SNITT
BÆRUM	31 243	29 846	43 703	50 582	67 679	57 560	51 843
SKEDSMO	88 078	76 228	66 728	82 996	96 238	76 145	81 622
TRONDHEIM	96 573	63 084	79 925	71 823	68 548	50 754	68 446

Andelen som mottar sosialhjelp må imidlertid også sees i sammenheng med størrelsen på de kommunale utbetalingene. Tabell 53 viser den gjennomsnittlige utbetalingen i sosialhjelp for mottagerne. Også her ser vi at Bærum skiller seg ut på positivt vis. For alle kohortene sett under ett er den gjennomsnittlige utbetalingen til de som mottar sosialhjelp 51 843 kroner, dette til sammenligning med 81 622 kroner i Skedsmo, og 68 446 kroner i Trondheim.

Figur 5: Forholdet mellom gjennomsnittlig utbetaling av sosialhjelp og andelen som mottar sosialhjelp i Bærum, ved utgangen av 2013



Figur 5 gir en grafisk fremstilling av tallene for Bærum, som vi så i tabell 52 og 53. Den blå linjen viser prosentandelen innen hver kohort som mottok sosialhjelp ved utgangen av 2013, mens de grå kolonnene viser gjennomsnittlig utbetaling av sosialhjelp per mottaker.

Tallene er interessante, fordi de på den ene siden viser at andelen som mottar sosialhjelp, og den gjennomsnittlige utbetalingen, naturlig nok er høyere jo kortere tid det har gått siden deltagerne avsluttet introduksjonsprogrammet. Samtidig ser vi at det også er variasjoner mellom hver kohort. Eksempelvis er det en lavere andel i 2008-2009-kohorten som mottar sosialhjelp, enn hva som er tilfellet for 2006-2007-kohorten. I tillegg er den gjennomsnittlige utbetalingen lavere i 2008-2009-kohorten, på tross av at de har hatt mindre tid å integrere seg på. Sammenligner man 2010-kohorten

med 2011-kohorten, ser vi at førstnevnte gruppe har en lavere gjennomsnittlig utbetaling enn 2011-kohorten, men at det samtidig er en høyere andel som mottar sosialhjelp.

Tabell 54: Samlet utbetaling av sosialhjelp 2013 etter år for avsluttet introduksjonsprogram (Kilde: SSB)

	2006-2007	2008-2009	2010	2011	2012	2013	TOTALT
BÆRUM	437 402	268 614	786 654	708 148	1 827 333	2 244 840	6 272 991
SKEDSMO	1 056 936	838 508	867 464	995 952	1 732 284	1 446 755	6 937 899
TRONDHEIM	4 538 931	3 595 788	3 836 400	4 453 026	6 717 704	5 126 154	28 268 003

Tabell 54 viser den samlede utbetalingen til sosialhjelp for hver kohort. Vi ser at det for kohortene sett under ett faktisk er lavere total utbetaling til sosialhjelp i Bærum enn i Skedsmo, på tross av at antallet introduksjonsdeltagere som fortsatt bor i kommunen er over dobbelt så høyt i Bærum.

Tabell 55: Estimerte sosialhjelpskostnader for Bærum, gitt Skedsmo og Trondheims profil (Kilde: SSB)

	2006-2007	2008-2009	2010	2011	2012	2013	TOTALT
BÆRUM	437 402	268 614	786 654	708 148	1 827 333	2 244 840	6 272 991
BÆRUM, MED UTGANGSPUNKT I SKEDSMOS PROFIL	3 366 537	1 700 973	1 574 287	1 908 908	2 492 799	3 306 869	14 350 372
BÆRUM, MED UTGANGSPUNKT I TRONDHEIMS PROFIL	2 380 171	1 556 713	1 446 028	1 422 494	2 331 438	2 500 563	11 637 408
AVVIK MOT SKEDSMOS PROFIL	-2 929 135	-1 432 359	-787 633	-1 200 760	-665 466	-1 062 029	-8 077 381
AVVIK MOT TRONDHEIMS PROFIL	-1 942 769	-1 288 099	-659 374	-714 346	-504 105	-255 723	-5 364 417

Tabell 55 over tar utgangspunkt i karakteristikken ved kommunene på andel sosialhjelpsmottagere (tabell 52), og gjennomsnittlig utbetaling (tabell 53), og estimerer hva kostnadene til sosialhjelp i Bærum ville vært om andelen med sosialhjelp og gjennomsnittlig utbetaling var det samme som i Skedsmo og Trondheim. På øverste rad i tabellen står de reelle kostnadene, slik vi allerede har sett i tabell 54. Vi ser at med Skedsmos profil på sosialhjelpsfeltet hadde Bærum, for alle kohortene sett under ett, hatt en utbetaling i sosialhjelp i 2013 på 8 millioner kroner mer enn hva de har i dag. Forskjellen satt opp mot Trondheim er 5,3 millioner kroner. Det største utslag ser vi for 2006-2007-kohorten, men vi ser høye tall også for de andre kohortene, spesielt om man sammenligner med Skedsmo. For 2013-kohorten er forskjellen mellom den reelle og den tenkte situasjonen med utgangspunkt i Trondheims profil forholdsvis lav, kun 255 723 kroner.

Oppsummert ser vi at de langsiktige resultatene til Bærum er bedre enn hva tilfellet er for Skedsmo og Trondheim. Selv om det er enkelte variasjoner mellom kohortene, så skiller eks-introduksjonsdeltagerne i Bærum seg ut ved at det i gjennomsnitt er høyere andeler i arbeid/utdanning, det er færre som mottar sosialhjelp, og utbetalingene er i gjennomsnitt lavere for dem som faktisk mottar sosialhjelp.

Det er imidlertid verdt å merke seg at gjennomsnittet for Bærum får betydelig drahjelp av 2008-2009-kohortene, som fremstår som ekstremt godt integrert i det norske samfunnet. Hele 88,7 prosent innen denne kohorten var i arbeid eller utdanning i 2013, prosentandelen som mottok sosialhjelp var i 2013 lave 13 prosent, og de samlede utbetalingene til sosialhjelp var kun 268 614

kroner dette året. Generelt ser vi forskjellene mellom Bærum og de to andre kommunene er større for de tidlige kohortene enn hva tilfellet er for de siste årene. Til dels er dette en tendens som også gjør seg gjeldende for enkelte av de andre resultatindikatorene vi har gjennomgått. Dette poenget vil diskuteres nærmere i oppsummeringen av kapittelet.

RESULTATOPPNÅELSE – NORSKPRØVER

I 2013 ble det innført obligatoriske norskprøver for innvandrere med rett og plikt til utdanning, som ankommer Norge etter september 2013. Norskprøvene er fra mai 2014 delt inn i to prøver: A1-A2-prøven (tidl. Norskprøve 2) og A2-B1-prøven (tidligere Norskprøve 3). IMDi har satt som målsetting at 65 prosent av dem som har rett og plikt til norskopplæring, og som går opp til norskprøvene, skal bestå den skriftlige prøven. Det er videre en målsetting om at 90 prosent skal bestå den muntlige prøven.

Innholdet i undervisningen i norsk og samfunnskunnskap (læreplanen) er regulert gjennom «Forskrift for læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere» (FOR-2012-04-19-358). Siste forskrift trådte i kraft i 2012, og avløste læreplanen som hadde vært gjeldende siden 2005. Bakgrunnen for revideringen av forskriftene var endringene i introduksjonsloven som kom i 2011. I forbindelse med revideringen ble det lagt sterkere vekt på grunnleggende lese- og skriveopplæring og arbeidsrettet norskopplæring i læreplanen. I tillegg kom digital kompetanse inn som et nytt læringsfelt. Den nye læreplanen spesifiserer også i større grad hva som bør inngå av tematikk i en yrkesrettet opplæring.

Tabell 56: Resultater på norskprøver (Kilde: Egen ressurskartlegging)

	BÆRUM			SKEDSMO	
	2014	2013	2012	2013	2012
BESTÅTT NORSKPRØVE - SPOR 1	20 %	57 %	64 %	50 %	50 %
BESTÅTT MUNTLLIG NORSKPRØVE 2	83 %	88 %	87 %	90 %	100 %
BESTÅTT SKRIFTLIG NORSKPRØVE 2	45 %	63 %	76 %	36 %	72 %
BESTÅTT MUNTLLIG NORSKPRØVE 3	100 %	83 %	60 %	50 %	100 %
BESTÅTT SKRIFTLIG NORSKPRØVE 3	81 %	36 %	56 %	25 %	75 %
BESTÅTT MUNTLLIG NORSKPRØVE - TOTALT	92 %	87 %	78 %	83 %	100 %
BESTÅTT SKRIFTLIG NORSKPRØVE - TOTALT	63 %	55 %	69 %	33 %	72 %

Som vi ser har Bærum på et overordnet nivå forholdsvis gode resultater på norskprøvene. Det er en viss variasjon mellom årene, men i 2014 oppnådde man de nasjonale målsetningene både for skriftlige og muntlige prøver. Skedsmo hadde svært god måloppnåelse i 2012, men spesielt på de skriftlige prøvene falt resultatene betydelig i 2013.

Det er interessant at mens resultatoppnåelsen for overgang til arbeid/utdanning, i begge disse kommunene, var på sitt høyeste nivå i 2013 (i tidsperioden 2012-2014), så var faktisk måloppnåelsen på norskprøver svakere dette året i begge kommuner, sammenlignet med årene før og etter.

OPPSUMMERT

Dette kapittelet har gjennomgått en rekke forskjellige resultatmål, spesielt knyttet til introduksjonsprogram, men også til norskprøver. Vi har sett på sluttstatus, og fokusert både på resultatoppnåelse og hvilken avslutning deltagerne *uten* måloppnåelse har. Vi har sett nærmere på hvor god resultatoppnåelsen reelt sett er, med utgangspunkt i sammensetningen av introduksjonsdeltagerne, samt kommunale forhold. Vi har gjennomgått SSBs monitortall, en SSB-rapport om tidsbruk fra bosetting til overgang til arbeid/utdanning, samt innkjøpte tall som viser den langsiktige resultatoppnåelsen for hver kohort i introduksjonsprogrammet siden 2006 – i tillegg til tall som viser andeler som mottar sosialhjelp og størrelsen på disse utbetalingen. Avslutningsvis har vi sett nærmere på resultat på norskprøver.

Den overordnede konklusjonen er at resultatene i Bærum er svært gode, og utmerker seg også nasjonalt på felt hvor nasjonale tall fremkommer. Resultatoppnåelsen ved avsluttet program er høy, i perioden 2010-2014 har kommunen nådd det nasjonale målet om 55 prosents overgang til arbeid/utdanning alle år med unntak av 2014. Den detaljerte gjennomgang av sluttstatus viser også at situasjonen til de deltagerne som ikke oppnår resultatoppnåelse er positiv, med en helt marginal overgang til sosialstønad eller andre trygdeytelser, og også lavere andeler på supplerende sosialstønad enn i Skedsmo og Trondheim.

I vår gjennomgang av estimat for predikert og reell resultatoppnåelse så vi at Bærum overpresterte i både 2012, 2013 og 2014. Det vil si at resultatet var bedre enn man kunne forvente, med utgangspunkt i sammensetningen til de avsluttende deltagerne.

For SSBs monitorundersøkelse er kun tall fram til og med 2011-kohorten tilgjengelige. Den viser imidlertid at Bærum over tid har vært helt i norgestoppen på andel i arbeid/utdannelse ett år etter avsluttet program. I 2009 hadde Bærum den høyeste overgangsandelen i landet. Benchmarkingrapporten utarbeidet av SSB plasserer Bærum der de statistisk bør være med tanke på tidsbruk fra bosetting til overgang, kommunen overprestere altså ikke på dette feltet, men gjør det bedre enn Skedsmo og Trondheim.

Avslutningsvis i dette kapittelet har vi sett at Bærum også har svært gode langsiktige resultater, med høyere andeler i arbeid og utdanning enn i de andre to kommunene, og også betydelig lavere utbetalinger i sosialstønad enn i de andre to kommunene.

Når det gjelder resultater knyttet til introduksjonsprogram fremstår altså Bærum som svært solide. Det er imidlertid to poeng som er verdt å merke seg i den forbindelse. For det første ser vi at man i Bærum har hatt en svært liberal praksis rundt forlengelse. Eksempelvis var det i 2013 hele 80 prosent av de avsluttende deltagerne som var på forlenget program. Til sammenligning var forlengingsandelen i Trondheim i 2013 kun 12,9 prosent. Som vi har vært inne på i gjennomgangen av ressursbruken i kommunene har dette naturlig nok en effekt på økonomien i programmet, men det kan også tenkes at resultatene blir hevet såpass at det kan være «urettferdig» å sammenligne måloppnåelsen ved avsluttet program direkte med program som har en strengere praksis.

For det andre ser vi på mange felt at resultatene synes å ha falt noe de siste årene. Ikke bare i seg selv, men også når man sammenligner med andre kommuner. Eksempelvis er forskjellene på sosialhjelpsfeltet mellom Bærum og Trondheim betydelig mindre for 2013-kohorten enn for de

tidligere kohortene. På deltagernes sluttstatus er også forskjellene betydelig mindre de siste årene enn hva det har vært tidligere, selv om Bærum fortsatt presterer best av de tre sammenligningskommunene.

Det er vanskelig å si hva dette skyldes. Vi har sett at sammensetningen av deltagerne på introduksjonsprogrammet statistisk innebærer større utfordringer i 2014 enn i 2012, men vi vet ikke hvordan sammensetningen har vært i årene fra introduksjonsprogrammets start og frem til våre data starter. Vi må ta høyde for at de gode historiske resultatene kan skyldes fordelaktig sammensetning, og at utviklingen de siste årene skyldes at deltagersammensetningen nå er mer på linje med sammensetningen i andre norske kommuner. Som allerede nevnt har også Bærum åpenbart en mer liberal praksis rundt forlengelse enn andre kommuner. Spesielt var dette tilfellet i 2013. Muligens kan man i hvert fall delvis forklare de gode resultatene på sluttstatus med denne praksisen. Vi merker oss i hvert fall at resultatoppnåelsen økte mellom 2012 og 2013, og sank mellom 2013 og 2014, parallelt med henholdsvis en økning og en nedgang i forlengelsesgrad.

Det har vært utenfor rammene av dette prosjektet å gå detaljert inn i den historiske organiseringen av, og forutsetningene for, introduksjonsprogrammet i Bærum. Men, man kan ikke se bort ifra at utviklingen mot mindre sterke resultater de siste årene, også når man holder faktorer som deltagersammensetning og forlengelsesgrad utenfor, kan ha en sammenheng med hvordan organiseringen av programmet har utviklet seg, og de rammene programmet har blitt gitt. Gitt prosjektets rammer er det umulig for oss å konkludere rundt dette, men det kan være et nyttig utgangspunkt for refleksjon internt i organisasjonen.

Kapittel 7

FLYKTNINGARBEIDET I BÆRUM OPPSUMMERT

Den overordnede problemstillingen Bærum kommune ønsket å få besvart i forbindelse med denne gjennomgangen av flyktningarbeidet i kommunen var: *Hvordan kan kommunen redusere kostnadene i flyktning- og introduksjonsarbeidet, uten at det går på bekostning av de gode resultatene?*

Dette er et spørsmål som ikke uten videre er enkelt å besvare rent empirisk, primært fordi det er vanskelig å etablere en kausal sammenheng mellom ressursbruk og resultater. Spesielt når man må ved siden av ressursbruk er nødt til å forholde seg til en lang rekke bakenforliggende faktorer som også kan påvirke resultatoppnåelse, alt fra sammensetningen på introduksjonsprogrammets deltagergruppe til arbeidet som gjøres i flyktningarbeidet. Av den grunn har vår innfallsvinkel ikke vært å etablere kausalitet, men heller å innhente et solid empirisk materiale med mål om å belyse noen enklere og mer operasjonelle spørsmål empirisk. Disse operasjonaliserte spørsmålene var som følger:

- ◆ Hvorfor har Bærum de høyest kostnadene til bosetting og integrering av flyktninger blant de 20 utvalgskommunene i Beregningsutvalget?
- ◆ Hvilke resultater produserer flyktningarbeidet i Bærum, og hva er sannsynlige sammenhenger mellom ressursbruk og resultater?
 - ◆ Er det samsvar mellom ressursbruk og resultat?
- ◆ Finnes det en bedre måte å fordele oppgaver og ansvar i introduksjonsarbeidet på, for å kunne tilby helårs- og fulltidskvalifisering, og for å utnytte kommunens kapasitet og kompetanse?

Disse empiriske spørsmålene må sees i sammenheng med hva vi på forhånd oppfattet som etablert kunnskap, at Bærum har høye utgifter knyttet til flyktningarbeidet sitt, men også gode resultater.

Denne rapporten har, ved å gjennomgå både ressursbruk og resultater i både Bærum, Skedsmo og Trondheim, bidratt til å moderere noe av inntrykket rundt ressursbruk, men stort sett bekreftet inntrykket av høy resultatoppnåelse. Når vi sier at inntrykket rundt høy ressursbruk har blitt noe moderert betyr ikke dette at utgiftene i seg selv er lavere enn det som fremkommer av Beregningsutvalgets undersøkelser. Men, vi ser i enkelte tilfeller at forhold som er utenfor flyktningarbeidets kontroll påvirker ressursbruken i Bærum på en måte som i seg selv ikke kan lastes organiseringen eller gjennomføringen av flyktningarbeidet. Eksempelvis at et presset boligmarked driver opp kapitalkostnadene på boligfeltet, eller at enkeltpersoner med store helsemessige utfordringer gir høye kostnader på tiltak tilknyttet lov om kommunale helse- og omsorgstjenester, eller at barnevernet som et kommunalt satsingsområde også gir høye kostnader for barn i flyktningfamilier som trenger barnevernstiltak. Vi har også sett at fremgangsmåten for beregning av indekserte kostnader i Beregningsutvalgets undersøkelser trolig gir et litt for høyt estimat for Bærum, blant annet fordi utgiftene til introduksjonsstønad i beregningsutvalgsrapporten fremstår som høyere enn det de reelt sett er, sammenlignet med de andre utvalgskommunene.

Det er imidlertid ett område hvor Bærum skiller seg klart fra de andre kommunene, og da spesielt Trondheim, og det er på kostnadsprofilen til gjennomføring av introduksjonsprogram. Rapporten har vist at det er variasjoner knyttet til hvilke utgifter det rapporteres på, noe som kompliserer en direkte sammenligning av hver enkelt kostnadspost. Dersom man allikevel sammenligner de data som er innrapportert fra hver av de tre kommunene, fremstår Bærum med utgifter til introduksjonsprogram som er 2,6 ganger høyere per deltager enn i Skedsmo, og 1,7 ganger høyere enn i Trondheim. Når vi justerer de innrapporterte tallene slik at de blir mer sammenlignbare blir avviket mindre, men utgiftene er fortsatt betydelig høyere enn i Trondheim (1,56 ganger), og 13 prosent høyere enn i Skedsmo.

Introduksjonsprogrammet er en viktig utgiftspost, 37,4 prosent av de totale kostnadene ved flyktningarbeidet i Bærum, slik det fremkommer av Beregningsutvalgets administrasjonsundersøkelse, er knyttet til gjennomføringen av introduksjonsordningen. Og denne prosentandelen inkluderer *ikke* utgiftene til ventestønad, som ikke ble ført av Bærum i 2013 (men som ble ført under introduksjonsprogram i Trondheim), samt utgifter knyttet til introduksjonsstønad. Inkluderer man disse utgiftene utgjør introduksjonsprogrammet omtrent 58 prosent av de totale utgiftene i flyktningarbeidet, slik det fremkommer av administrasjonsundersøkelsen.

Hva er årsaken til avvikene man ser? Vi har i denne rapporten påpekt spesielt to områder hvor Bærum skiller seg fra de to sammenligningskommunene. For det første har det vært en svært liberal praksis rundt forlengelse. Det innebærer at deltagerne blir værende på programmet lenger, og utgiften for introduksjonsprogrammet blir høyere. Det kan likevel stilles spørsmål ved om utgiften for kommunen blir høyere, for det vil normalt være den kommunale delen av NAV som følger opp deltakere som tidligere gikk i introduksjonsprogrammet, for eksempel ved et tilbud om Kvalifiseringsprogram. For det andre ser vi at man i Bærum har en organisering av arbeidet sitt som innebærer et lavere forholdstall mellom antall ansatte og antall deltagere enn i Trondheim spesielt. Faktisk hadde man i 2013 nesten halvparten så mange introduksjonsdeltagere per ansatt i Bærum enn i Trondheim, selv når man trekker fra de fleste årsverkene tilknyttet migrasjonshelsetjenesten som er organisert inn under denne avdelingen i Bærum. I tillegg ser vi at introduksjonsavdelingen i Trondheim, i hvert fall i 2013, hadde betydelige flere arbeidsoppgaver knyttet til markedsarbeid og gjennomføring av kurs for deltagerne sammenlignet med Bærum.

Det som imidlertid kompliserer denne diskusjonen videre er spørsmålet om sammenhengen mellom ressursbruk og resultat.

Etablerte og offentlige kilder for resultatoppnåelse, som sluttstatus ved avsluttet program og tall fra SSBs monitorundersøkelse, viser nemlig at Bærum generelt sett presterer på et høyt nivå. I enkelte år også høyt i en nasjonal sammenheng. I gjennomgangen vår av predikerte og reelle resultat på introduksjonsprogrammet, som forsøker å kontrollere for sammensetningen av deltagergruppen på programmet, ser vi at man i Bærum konsekvent har overprestert ut i fra de forutsetningene deltakerne ha hatt.

I diskusjonen av resultatoppnåelse satt opp mot ressursbruk er også den langsiktige statusen til introduksjonsdeltagerne, slik den fremkommer av tabell 49 til tabell 55 i resultatgjennomgangen, helt sentral. Vi har ikke et datagrunnlag som setter oss i stand til å etablere kausale sammenhenger mellom ressursbruk, organisering og arbeidet som gjøres i flyktningarbeidet på den ene siden, og resultatoppnåelse på den andre siden. Men, det er viktig å påpeke at uavhengig av hva årsaken er, så

ser vi at Bærum presterer godt med tanke på deltagerne (forholdsvis sett) lave avhengighet av sosialhjelp. Vi har vist at om Bærum hadde hatt samme nivå av sosialhjelpsavhengighet hos tidligere introduksjonsdeltagere som man har i Skedsmo og Trondheim, ville utbetalingen av sosialhjelp vært henholdsvis 8 og 5,3 millioner kroner høyere i 2013 enn det den reelt er. Det er også en høyere andel av tidligere introduksjonsdeltagere som er i arbeid i Bærum, sammenlignet med de to andre kommunene, noe som innebærer høyere skatteinntekter for kommunen. Dette viser hvordan gode resultater på introduksjonsordningen, og vellykket integrering i årene etter gjennomført program, gir økonomiske besparelser som ikke reflekteres gjennom Beregningsutvalgets rapporter og indekserte utgifter.

Som nevnt er sammenhengen mellom ressursbruk og resultatoppnåelse uavklart. Det som er klart er at den tette oppfølgingen av deltagerne i Bærum er en sentral kostnadsdriver i kommunens flyktningsarbeid. Det er i liten grad forsket på hva slags ratio det bør være mellom antall ansatte og antall introduksjonsprogramdeltagere for at tett oppfølging skal være mulig. Det er imidlertid forskningsmessig belegg for å si at tett oppfølging av deltagerne i introduksjonsprogram medfører bedre resultater (Rambøll 2011, Kavli et. al 2007, Hansen et.al 2006, Joona og Nekby 2012). Det vil altså si at man ved å øke belastningen for hvert årsverk i introduksjonsavdelingen kan stå i fare for å presse den overordnede resultatoppnåelsen noe ned, men hvor stor påvirkning en slik utvikling vil ha er imidlertid uavklart.

Denne usikkerheten gjør det vanskelig å garantere for at de følgende forslagene for å *reducere kostnadene i flyktningsarbeidet* kan gjennomføres *uten at det går på bekostning av de gode resultatene*. Vi har imidlertid identifisert et mulighetsrom på enkelte områder for å få ned de gjennomsnittlige kostnadene, delvis gjennom praktisk gjennomførbare avgjørelser og avklaringer, og delvis gjennom effektivisering av dagens organisering og ansvarsdeling.

FORLENGELSE PÅ INTRODUKSJONSPROGRAM

Et valg kommunen kan ta er å begrense graden av forlenging på program for deltagerne. Andelen som får forlengelse, og spesielt i 2013, ligger langt over andre kommuner vi har sett nærmere på, både i dette prosjektet og i vår evaluering av introduksjonsprogrammet i storbyene (ideas2evidence 2014). Det er mulig at en slik innstramming vil påvirke overgangen til spesielt arbeid ved programslutt, men ut ifra tallene vi har fått tilgang til er i hvert fall overgangen til trygdeytelser svært lav i kommunen, uavhengig av om man har hatt forlengelse eller ikke. Muligens innebærer dette at man lokalt har gjort gode valg rundt hvem som *trenger* forlengelse. Vi ser videre et fall i resultatoppnåelse mellom 2013 og 2014, parallelt med innskjerping i forlengelsesgrad. Dette kan skyldes tilfeldigheter eller naturlige variasjoner i deltagergruppen, men vi ser også at prestasjonene gitt deltagergruppen også falt mellom disse årene (ref. tabell 37 i kapittelet om resultatoppnåelse). Uansett tydeliggjør dette at før en slik avgjørelse blir tatt bør man ha en grundig intern diskusjon rundt eventuelle konsekvenser, for som vi har sett har det store økonomiske og langsiktige følger å ikke kvalifisere deltagerne til arbeid i løpet av programperioden. Vi er likevel usikre på om kommunen får lavere utgifter ved å stramme inn forlengelser, fordi deltakeren vil få videre tilbud av NAV betalt med kommunens budsjetter.

ANSATTERESSURSER I TILKNYTNING TIL INTRODUKSJONSPROGRAM

Videre er det åpenbart at man i Bærum har innrettet seg med en *kostnadsdrivende praksis når det gjelder forholdet mellom ansatte og deltagere i introduksjonsordningen*. Spesielt sammenlignet med Trondheim, hvor man i tillegg til mer oppfølgingsansvar også har et større ansvar på både markedssiden og i kursgjennomføringen. Her er det viktig å påpeke at Trondheim samtidig har svakere resultat enn Bærum, så eventuelle endringer må gjennomføres med dette poenget som et sentralt premiss. *En mulig fremgangsmåte vil være å holde antallet ansatte ved avdelingen konstant, selv om bosettingen øker. Det vil drive kostnadene per programdeltaker ned.*

PRAKTISK OPPFØLGING

Våre funn tyder på at *behovet for praktisk oppfølging er større enn det som blir dekket i dag*, og det oppstår gråsoner der det er uklart hvem som har ansvar. Avdeling Intro har nedfelt i sin virksomhetsplan å jobbe med dette. Vi tror en kartlegging/ estimering av behovet for praktisk oppfølging gir et godt grunnlag for å *avgjøre hva kommunen kan og ikke kan bistå flyktningene med*, og hvem som bør få ansvaret for de ulike oppfølgingsoppgavene. Her bør kommunen være særlig oppmerksom på at *spesialisert kompetanse ikke bør brukes til praktiske oppgaver* i utstrakt grad. Det bør heller prioriteres å øke miljøarbeiderkapasitet, sammen med en økt ansvarliggjøring av de ordinære tjenestene for å gi ekstra oppfølging til flyktninger.

SOSIALFAGLIG OPPFØLGING

Bærum bruker mer ressurser enn andre kommuner på sosialfaglig oppfølging. Det gjelder både avdeling Introduksjonsprogram og i botiltakene for enslige mindreårige flyktninger. Barneverntjenesten erfarer at mindre oppfølging ansvarliggjør ungdommene noe mer og bidrar til at de blir mer selvstendige. Vi vet ikke om det samme kan skje overfor de voksne flyktningene, men skal Bærum bruke mindre ressurser må rådgivernes oppfølging av deltakere effektiviseres. *Et tiltak kan være en ytterligere rendyrking av den sosialfaglige oppfølgingen, kombinert med en effektivisering av organisering av oppfølgingen*. Her kan en tenke seg en teamspesialisering, f.eks. som i Drammen med etableringsteam, jobbteam og utdanningsteam. Forutsetningen er at den enkelte rådgiver følger opp langt flere deltakere enn i dag, for å frigjøre ressurser.

HELSEFAGLIG OPPFØLGING

Tett helsefaglig oppfølging av flyktninger fremstår som en prioritet i Bærum, men prioriteringen ble gjort før opprettelsen av avdeling Migrasjonshelse. Prioriteringen ser vi først og fremst ved at ansvar for den obligatoriske helseundersøkelsen/ oppfølging frem til flyktningen får fastlege er samlet i ett tilbud, men vi har grunn til å tro at det også skjer i mange andre bosettingskommuner. En annen prioritering er at alle barn med flyktningebakgrunn blir kartlagt i forhold til psykisk helse. *Vi tror at en satsning på forebyggende helse, tidlig innsats og et tett samarbeid med andre tjenester i flyktningarbeidet er en fornuftig prioritering, og at det oppnås ved å ha Migrasjonshelse som et eget tilbud*. Likevel mener vi det er grunn til å stille spørsmål ved at Migrasjonshelse gjør en del praktiske oppgaver knyttet til barn og unge, og at de bidrar med kurstilbud som andre med mindre spesialisert kompetanse, frivillige, eller det ordinære tjenesteapparatet kunne ha bidratt med. *Dersom Bærum ønsker å prioritere det forebyggende helsearbeidet bør Migrasjonshelses oppgaver*

gjennomgås kritisk, og de tjenestene som kan ha størst effekt på flyktingenes helse bør prioriteres. Når det gjelder plassering av Migrasjonshelse er fordelene med dagens organisering at det sikrer et tett samarbeid med rådgivere og lærere i introduksjonsprogrammet. Bakdelen er at tilbudet kan bli sårbart fordi det tilflytter oppgaver som er mindre relevante, og fordi fagmiljøet blir relativt lite.

HELÅRLIG INTRODUKSJONSPROGRAM

Bærum bør prioritere å sikre at lovens krav om et helårlig introduksjonsprogram på fulltid overholdes. Ansvar er i dag tydelig plassert hos Voksenopplæringssenteret og avdeling Introduksjonsprogram, men kommunale ledere bør forsikre seg om at ansvarsdelingen er robust og bærekraftig på sikt. Det kan innebære at *ansvaret flyttes* til én av dem, eller at *enhetene slås sammen*. Det bør uansett gis tydelig lederstøtte på hvordan oppgaven skal kunne løses innenfor de rammene som er tilgjengelige. På sikt bør en vurdere å omstille virksomheten for å tilpasse bedre til rammene. *Tiltak som kan vurderes er økt kjøp av tiltak, og/ eller en omstilling der en rekrutterer ansatte som ikke er bundet av arbeidstidsordningen* til å utvikle kurs og drive et systematisk markedsarbeid. Relevant kompetanse vil være erfaring fra markedsarbeid, oppfølging i praksis, og kontakter i nærings- og arbeidsliv. Det bør også undersøkes om det er mulig å *etablere et samarbeid med NAV, for å unngå konkurranse om praksisplasser.*

LITTERATURLISTE

- Bevelander, P., & Lundh, C. (2007). Employment integration of refugees: The influence of local factors on refugee job opportunities in Sweden.
- Bredal, Anja og Julia Orupabo (2014). Drammen som introduksjonsarena. En gjennomgang av kommunens introduksjons- og kvalifiseringsarbeid for nyankomne innvandrere. *Rapport 2014:04*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Clausen, J., Heinesen, E., Hummelgaard, H., Husted, L., & Rosholm, M. (2009). The effect of integration policies on the time until regular employment of newly arrived immigrants: Evidence from Denmark. *Labour Economics*, 16(4), 409-417. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.labeco.2008.12.006>
- Djuve, Anne Britt og Katrine Fangen (2002). *Evaluering av Bærum kommunes introduksjonsprogram for flyktninger*. Fafo-rapport 2002:11.
- Djuve, Anne Britt og Kristian Rose Tronstad (2011). Innvandrere i praksis. Om likeverdig tjenestetilbud i NAV. Fafo-rapport 2011:07. Oslo: Fafo
- Enes, Anette Walstad og Kari Kraakenes (2011). Monitor for introduksjonsordningen 2010. *Rapporter 2011/10*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.
- Enes, Anette Walstad og Kristin Henriksen (2012). Monitor for introduksjonsordningen 2012. *Rapporter 2012/01*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.
- Enes, Anette Walstad (2014). Tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet 2007-2011. Arbeid, utdanning og inntekt. *Rapporter 2014/15*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.
- Forskrift om læreplan for voksne innvandrere (2005) Forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Forskrift av 20. april 2005 nr. 341. Tilgjengelig fra <http://www.skoledata.net/Forskrifter/Intro/Finc/in04c.htm#a10> [sist lest 14.10.2014]
- Forskrift om læreplan for voksne innvandrere (2012) Forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Forskrift av 19. april 2012 nr. 341. Tilgjengelig fra <http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2012-04-19-358> [sist lest 14.10.2014]
- Hansen, E. B., Fredriksen, M., & Leena, E. (2006). Flygtninge og familiesammenførtes integration på arbejdsmarkedet. København: Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analys og Forskning.
- Henriksen, Kristin og Kari Kraakenes (2010). Monitor for introduksjonsordningen 2009. *Rapporter 2010/07*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.
- Jacobsen, Dag Ingvar (1993). Hvorfor er samarbeid så vanskelig? Tverretatlig samarbeid i et organisasjonsteoretisk perspektiv. I: Repstad, Pål (red). *Dugnadsånd og forsvarsverker. Tverretatlig samarbeid i teori og praksis*. Oslo: Tano, 70-112.
- Joona, P. A., & Nekby, L. (2012). Intensive Coaching of New Immigrants: An Evaluation Based on Random Program Assignment*. *The Scandinavian Journal of Economics*, 114(2), 575-600.
- Kavli, Hanne, Anniken Hagelund og Magne Bråthen (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.

Lillegård, M., & Seiersted, A. (2013). Introduksjonsordningen i kommunene. en sammenligning av kommunenes resultater. *Rapporter 2013/55*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.

Mathisen, Bjørn (2007). Monitor for introduksjonsordningen 2007. *Rapporter 2007/43*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.

Mathisen, Bjørn (2008). Monitor for introduksjonsordningen 2008. *Rapporter 2008/52*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.

Rambøll (2011). FOU-Prosjekt, Analyse av resultatoppnåelse i introduksjonsordningen. Oslo: Rambøll.

Skutlaberg, Linn Synnøve, Kari Anne K. Drangslund og Asle Høgestøl (2014): Evaluering av introduksjonsprogrammene i storbyene. Ideas2evidence-rapport 09:2014

Svantesson, E. (2006). Determinants of Immigrants Early Labor Market Integration.



IDEAS2EVIDENCE
Bygger kunnskap