

Program for økt sysselsetting, kvalifisering og bedre levekår i Groruddalen



Sluttrapport fra forstudie

Program for økt sysselsetting, kvalifisering og
bedre levekår i Groruddalen

6. juni 2014

Innhold

1.	Om arbeidet med forstudien.....	3
1.1	Intensjonsavtale	3
1.2	Fasene i programutvikling	3
1.3	Forstudien.....	3
2.	Oppsummering av hovedkonklusjoner	5
3.	Noen levekårsindikatorer	6
3.1	Befolkningssammensetting	7
3.2	Utdanning	7
3.3	Husholdninger med lav inntekt	8
3.4	Sysselsettingsavvik	9
3.5	Arbeidsledige og sysselsatte etter innvandrerbakgrunn.....	10
3.6	Arbeidsledige etter utdanningsnivå	11
4.	Arbeidsrettet opplæring i regi av avtalepartene.....	12
4.1	Omfang	12
4.2	Tilbudsoversikt	13
4.2.1	Statlige arbeidsmarkedstiltak.....	13
4.2.2	Introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere.....	15
4.2.3	Spesifikt om tiltak som kombinerer norsk- og arbeidsrettet opplæring.....	15
4.2.4	Øvrige tiltak i bydelene.....	18
5.	Krav om norskferdigheter og formell kompetanse	18
5.1	Om norskopplæring i Oslo kommune.....	18
5.2	Noen generelle utfordringer	20
5.3	Behov for samordning av norskopplæring, utdanning og arbeidsmarkedstiltak	21
5.3.1	Pågående arbeid for bedre samordning	22
6.	Aktører med forvaltningsansvar for sysselsetting og kvalifisering av voksne.....	23
7.	Konklusjonene fra prosessen	25
7.1	Mål for et fremtidig utviklingsprogram	25
7.2	Valg av strategier.....	26
7.3	Institusjonelle utfordringer	27
7.4	Kritiske faktorer for et vellykket utviklingsprogram.....	28
7.5	Behov for ytterligere analyser.....	28
	Litteraturliste og sluttnoter	29

1. Om arbeidet med forstudien

1.1 Intensjonsavtale

Bydelene Alna, Bjerke, Grorud og Stovner, NAV Oslo og IMDi Øst inngikk den 20. september 2013 *Intensjonsavtale om økt sysselsetting, kvalifisering og bedre levekår i Groruddalen*.

Gjennom Groruddalssatsingen har avtalepartene utviklet et tett samarbeid og nye samhandlingsmønstre. Partene ønsker å bygge videre på dette samarbeidet.

Intensjonsavtalen legger opp til at avtalepartene i felleskap skal komme frem til enighet om innhold, etablering og drift av et langsiktig sysselsettingsprogram. Målet for programmet er økt effekt av tiltak for bedre integrering og yrkesdeltakelse av befolkningen med innvandrerbakgrunn i Groruddalen.

Mål med intensjonsavtalen

- 1) Partene i fellesskap skal komme frem til enighet om en situasjonsbeskrivelse og et langsiktig målbilde for felles innsats.
- 2) På bakgrunn av punkt 1 skal det utvikles en strategi med tilhørende implementeringsplan for å koordinere innsatsen som gis til personer som står utenfor arbeidslivet.

Intensjonsavtalen binder partene til en prosess, ikke til et bestemt utfall eller resultat og medfører altså ingen plikt om å komme frem til en endelig programavtale.

1.2 Fasene i programutviklingen

- Fase 0: Organisering av forstudien
- Fase 1: Forstudie, høst 2013 - 1.halvår 2014
- Fase 2: Forprosjekt, høst 2014 – 2. halvår 2015
- Fase 3: Hovedprosjekt, 2015-2022

Fasene 0-3 omfattes av intensjonsavtalen. For fase 3 må det evt. inngås egen avtale om gjennomføring.

1.3 Forstudien

Prosjektmål for forstudien var å gi tilstrekkelig grunnlag for avklaringer for om man skal gå videre til fase 2 med detaljert planlegging av felles program for økt sysselsetting, kvalifisering og bedre levekår. Arbeidet er finansiert av IMDi med 430 000 kr og av bydelene med en egenandel på til sammen 340 000 kr.

Datainnhenting og prosessamlinger

For å få tilstrekkelig grunnlag for avklaringene i forstudien har partene:

- laget en grov kartlegging av dagens situasjon med hensyn til sysselsetting og kvalifisering i Groruddalen
- laget en grov oversikt/kategorisering av tiltakene hos partene og avdekket overlapping
- utpekt noen viktige utfordringer knyttet til sysselsetting av innvandrere
- avdekket partenes egne erfaringer/forbedringspunkter/prestasjoner

Prosessarbeid

Arbeidet har i sterk grad vært prosessbasert. Det har vært holdt to 1,5 dagers prosess-samlinger med ca. 50 nøkkelaktører hos samarbeidspartene i tillegg til drøftinger i styringsgruppe og prosjektgruppe. Forstudiens anbefalinger og planen for neste fase baserer seg på innspill, diskusjoner og konklusjoner fra disse samlingene.

Kilder

Data er innhentet fra egne registre og statistikk fra bydelene, NAV Oslo og IMDi. Det har ikke vært i forstudiens mandat å gi en oversikt over eller en gjennomgang av litteratur på feltet.

Organisering av arbeidet

Forstudien er gjennomført under ledelse av en styringsgruppe med følgende sammensetning:

Tore Olsen Pran, bydelsdirektør Bydel Alna - styringsgruppens leder
 Alv Sørland, regiondirektør IMDi Øst
 Hege Farnes Hildrum, fylkesdirektør NAV Oslo
 Kari-Anne Mathisen, bydelsdirektør Bydel Bjerke
 Maria Brattebakke, bydelsdirektør Bydel Stovner
 Marit Jansen, bydelsdirektør Bydel Grorud

Prosjektgruppen hadde slik sammensetning:

Andreas M Behring, spesialkonsulent II, Bydel Stovner
 Jarle Stave Botnen, seksjonsleder Bydel Grorud
 Kristoffer Westad, spesialkonsulent Bydel Bjerke
 Mette Simonsen Vollset, seksjonsleder Bydel Alna
 Marita Kristiansen, utredningsleder IMDi Øst (fra 13.11.2013) før det Manzoor Qadeer Khan
 Steinar Danielsen, seksjonssjef NAV Oslo
 Atle Klock, seniorrådgiver NAV Oslo (fra 13.11.2013)
 Etter første prosesssamling tiltrådte Marte-Marit Aarvik fra byrådsavdeling for kunnskap og utdanning arbeidet

Biljana Lauvstad, spesialkonsulent II, Bydel Alna, har vært prosjektleder.
 Anne Britt Ruderaas, Maximite as, var engasjert som prosesskonsulent etter anbud.

2. Oppsummering av hovedkonklusjoner

LEVEKÅRSINDIKATORER

Befolkning i Groruddalen er langt mindre yrkesaktive enn gjennomsnittet i Oslo. Arbeidsledigheten er større enn i Oslo for øvrig. Befolkningen med innvandrerbakgrunn i Groruddalen har riktignok hatt en høyere sysselsettingsgrad enn befolkningen med samme bakgrunn i Oslo under ett. Men det er fortsatt mange med innvandrerbakgrunn i Groruddalen som har store utfordringer med å komme i arbeid. I tillegg er deler av befolkningen med innvandrerbakgrunn over lengre tid uten tilknytning til arbeidslivet, ikke arbeidssøkere og heller ikke i utdanning. Utdanningsnivået er lavt, og det er mange familier med lav inntekt.

DAGENS KVALIFISERINGSTILBUD

Det er en stor utfordring at dagens praksis tar mer utgangspunkt i deltakernes kilde til livsopphold enn i arbeidsmarkedets behov og deltakernes kompetanse. Tiltakstilbudet er noe uoversiktlig, og det oppleves at det er manglende kapasitet til oppfølging av deltakere blant NAV-veiledere. Partenes handlingsrom benyttes ikke i tilstrekkelig grad. Det er uklart om dette skyldes dagens regelverk eller organisasjonskulturer. Partene ønsker bedre kommunikasjon med arbeidsgivere i privat og offentlig sektor for å tilpasse kvalifiseringstilbud til behovet i arbeidsmarkedet.

NORSKFERDIGHETER

Et fremtidig utviklingsprogram bør i større grad omhandle økning av norskferdigheter. Skal man få til gode kvalifiseringstilbud for innvandrere bør norskferdigheter være integrert i et ordinært kvalifiseringsløp for de brukerne der det vurderes nødvendig. Flere bør bestå norsktester.

MÅL OG MÅLGRUPPER FOR ET FREMTIDIG UTVIKLINGSPROGRAM

Effekt målet for et fremtidig utviklingsprogram skal være bedre levekår for innvandrere bosatt i Groruddalsbydelene, gjennom økt deltakelse i arbeidslivet.

Resultatmålene vil knyttes til:

- bedre og mer effektive tjenester for kvalifisering av innvandrere for arbeidsmarkedet
- effektiv utnyttelse av virkemidlene på tvers av sektorene
- profesjonelt partnerskap med riktig kompetanse, hvor det skjer systematisk samarbeid om læring og utvikling

I en tidlig fase av utviklingsprogrammet bør man rette seg mot målgrupper hvor sannsynligheten er stor for læring gjennom positive resultater. Målgruppen for utviklingsprogrammet skal i første rekke være personer som møter moderate til tydelige, men håndterlige utfordringer for å komme i arbeid, og som samtidig har god evne og god/skiftende vilje til arbeid. I forprosjektfasen må man arbeide videre med å definere kvantitative mål for utviklingsprogrammet.

VALG AV STRATEGIER

Partene har konkludert med at **samarbeid om tjenesteutvikling og læring og kompetanseutvikling** er de to viktigste strategiske områdene i et fremtidig utviklingsprogram. Strategiene skal konkretiseres i arbeidet med forprosjektet.

Sentrale utviklingsområder for mer effektive tiltakskjeder er: kartleggingen av jobbkandidatene, sammensying av kvalifiseringsløp hvor språkferdigheter står sentralt, mer systematisk oppfølging samt bedre kommunikasjon med arbeidsgivere.

For strategi kompetanseutvikling og læring ser man følgende utviklingsområder: behov for bedre kjennskap til hverandres rammebetingelser, tjenester og tilbud; synliggjøring av både erfarings- og forskningsbaserte gode eksempler.

INSTITUSJONELLE UTFORDRINGER

Partene har pekt på flere utfordringer når det gjelder samhandling for økt måloppnåelse: forskjeller mellom organisasjonskulturer som til dels er bunnet i ulikhet mellom lover og regler og hva de respektive partene måles på; partenes vilje og evne til å utnytte eget handlingsrom; dobbeltarbeid internt hos partene og mellom partene. Partene har identifisert flere forbedringsområder i egen organisasjon.

KRITISKE FAKTORER FOR ET VELLYKKET UTVIKLINGSPROGRAM

Partene ser det som nyttig å samarbeide om utviklingsprogrammet. Forutsetningen er at programarbeidet får sterk lederforankring, felles mål og tilstrekkelige ressurser. Det er en forutsetning at arbeidet legger vekt på områder hvor partene har nytte av å finne løsninger i fellesskap.

3. Noen levekårsindikatorer

NOU 2011:14 slår fast at ”utvikling for befolkning med innvandrerbakgrunn i Norge går stort sett i riktig retning. Flere med innvandrerbakgrunn er i arbeid og utdanning. Men innvandrerne som gruppe er fattigere enn nordmenn, og flere innvandrere har lav inntekt over mange år.”

Det er en klar sammenheng mellom lav inntekt, lav utdanning og løs tilknytning til arbeidslivet (NOU 2009:10 og 2011:14). Sysselsettings- og arbeidsledighetsbildet i Groruddalen viser at relativt mange voksne i Groruddalen som ikke har norsk som sitt førstespråk også har lavere utdanning, og det er fortsatt mange langtidsledige.

Sammenstilling av statistiske data i dette kapittelet bygger på tilgjengelig materiale fra UKE, SSB, NAV Oslo og Utdanningsetaten. SSB vil i løpet av juni 2014 levere ny rapport om demografi og levekår for befolkning med innvandrerbakgrunn i 13 kommuner og 7 bydeler i Oslo. Rapporten er bestilt av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og IMDi.

3.1 Befolkningssammensetting

I januar 2013 bodde 135 319 mennesker i Groruddalen. 62 680 har enten selv innvandret eller er barn av to innvandrere. Personer med innvandrerbakgrunn utgjorde 46 prosent av befolkningen i Groruddalen. 40 prosent hadde bakgrunn fra land utenom EU/EØS mv¹.

	Befolkning i alt per 1.1.2013	Innvandrere og deres norskfødte barn	Innvandrere	Norskfødte barn av innvandrere	Innvandrere og norskfødte barn av innv	Innv fra Afrika, Asia etc og norskfødte barn av innvandr²
Norge	5 051 275	710 465	593 321	117 144	14,1 %	8,1 %
Oslo	623 966	189 400	145 215	44 186	30,4 %	21,2 %
Groruddalen	135 319	62 680	42 602	20 078	46,3 %	40 %
Alna	48 062	23 365	15 623	7742	48,6 %	42,9 %
Bjerke	29 617	12 097	8 787	3310	40,8 %	32,5 %
Grorud	26 888	11 986	8 257	3729	44,6 %	38,7 %
Stovner	30 752	15 232	9 935	5 297	49,5 %	44,1 %

Fig1. Kilde: SSB

3.2 Utdanning

De fleste er ferdig med sin utdanning når de har fylt 30 år. Oslostatistikken har derfor sett på personer 30-66 år for å få et bilde av befolkningens utdanningsnivå. Bydelene i Groruddalen skiller seg ut med lav andel bosatte med høyere universitetsutdanning på den ene siden og høy andel bosatte med grunnskole som det høyest oppnådde utdanningsnivået. I vestlige bydeler har rundt 30 prosent av de bosatte med høyere universitetsutdanning, drøyt 10 prosent over gjennomsnittet. I Bydel Søndre Nordstrand og i bydelene i Groruddalen er andelen med høyere universitetsutdanning klart lavere. I Bydel Stovner har bare 6.2 prosent av befolkningen 30-66 år så høyt utdanningsnivå.

Ser vi på personer med grunnskole som høyeste fullførte utdanningsnivå, blir bildet snudd. Bydelene Grorud, Stovner og Alna skiller seg ut med at rundt 30 prosent av befolkningen fra 30 til 66 år har grunnskole som høyeste fullførte utdanning. Oslostatistikken regner med at den reelle andelen er noe høyere siden det i disse bydelene bor mange innvandrere med ukjent utdanningsnivå.

Vi har sett nærmere på tall for befolkningen fra 25 til 66 år. Per 1.10.2013 hadde Groruddalen:

- 35 prosent av Oslos befolkning mellom 25 og 66 år med grunnskole som høyeste fullførte utdanning
- 26 prosent av Oslos befolkning mellom 25 og 66 år uten grunnskole eller med uoppgitt utdanning

	Goruddalens prosentandel av Oslo		Goruddalen antall		Oslo totalt antall	
Alder	Grunnskole	Ingen utdanning/ uoppgitt utdanning	Grunnskole	Ingen utdanning/ uoppgitt utdanning	Grunnskole	Ingen utdanning/ uoppgitt utdanning
25-29 år	30	18	2725	1351	9 073	7 355
30-39 år	33	25	5175	2616	15 521	10 673
40-49 år	37	30	5457	1646	14 856	5 471
50-66 år	36	35	6851	1441	19 015	4 072
Totalt 25-66 år	35	26	20 208	7054	58 465	27 571

Fig 2. Kilde: Oslostatistikken/IMDi

3.3 Husholdninger med lav inntekt

Av totalt 16 767 barn mellom 0 og 17 år som bor i fattige husholdninger i Oslo, bor 5831 i Goruddalen.³ Tall fra 2006 viser at andelen er høyest for barn med ”ikke-vestlig bakgrunn” - 88.1 prosent i Alna, 85.6 i Bjerke, 85.8 i Grorud og 90.4 i Stovner av barn i fattige familier har innvandrerbakgrunn (Nadim og Nielsen, 2009:76).

Økonomiske midler i Oslo kommune fordeles ut fra antatte behov for kommunale tjenester med utgangspunkt i kjennetegn (kriterier) ved innbyggerne. Eksempler på kriterier er befolkningens størrelse, alder, sivilstand, utdanningsnivå osv. Disse inngår i kriteriesystemet og danner grunnlaget for budsjettfordelingen.

Noen av de mest vektlagte levekårsutfordringene i befolkningen som gir utslag i budsjettfordelingen beregnes ut fra kriteriet *andel ikke-vestlige husholdninger med lav inntekt*. Goruddalen samlet står for hele 41 prosentandel i Oslos budsjettfordeling etter kriteriet *andel ikke-vestlige husholdninger med lav inntekt*.⁴

Goruddalen har også en relativt høy andel personer i gruppen 20 til 49 med lav inntekt og lav utdanning. Tabell over Goruddalens samlede kriterieandeler for *Kostnadsnøkler for sosialhjelp og kvalifiseringsprogram etter bydel* illustrerer hvor stor andel vektlagte levekårsvariabler Goruddalen står for i resten av Oslo. Det går ikke frem av denne tabellen, men det er til dels store forskjeller mellom bydelene i Goruddalen i noen av kriterieandelene.

		Groruddalen	Oslo, øvrig
Kriterier		Kriterieandel	Kriterieandel
1	Andel enslige forsørgere 1.1.2013	24	76
2	Andel enslige forsørgere*Lavinntekts-*Utflyttingsindeks 1.1.2013	22	78
3	Andel ikke gifte personer 20-49 år 1.1.2013	16	84
4	Andel ikke gifte personer 20-49 år*Lavinntekts-*Lavutdanningsindeks 1.1.2013	29	71
5	Andel ikke gifte personer 20-49 år*Lavinntekts-*Utflyttingsindeks 1.1.2013	18	82
6	Andel av ikke-vestlige husholdninger med lav inntekt iht. Fafos levekårsundersøkelse	41	59
7	Andel kommunalt disponerte utleieboliger 1.1.2013	21	79

Fig.3 Kilde: Grønt hefte 2014

3.4 Sysselsettingsgapet

Skal Groruddalen oppnå en sysselsettingsgrad tilsvarende Oslo-gjennomsnittet må 6 701 flere personer i Groruddalen komme ut i arbeid.

Tall pr.4. kvartal 2012 for hele befolkning i Groruddalen, fordelt på kjønn:

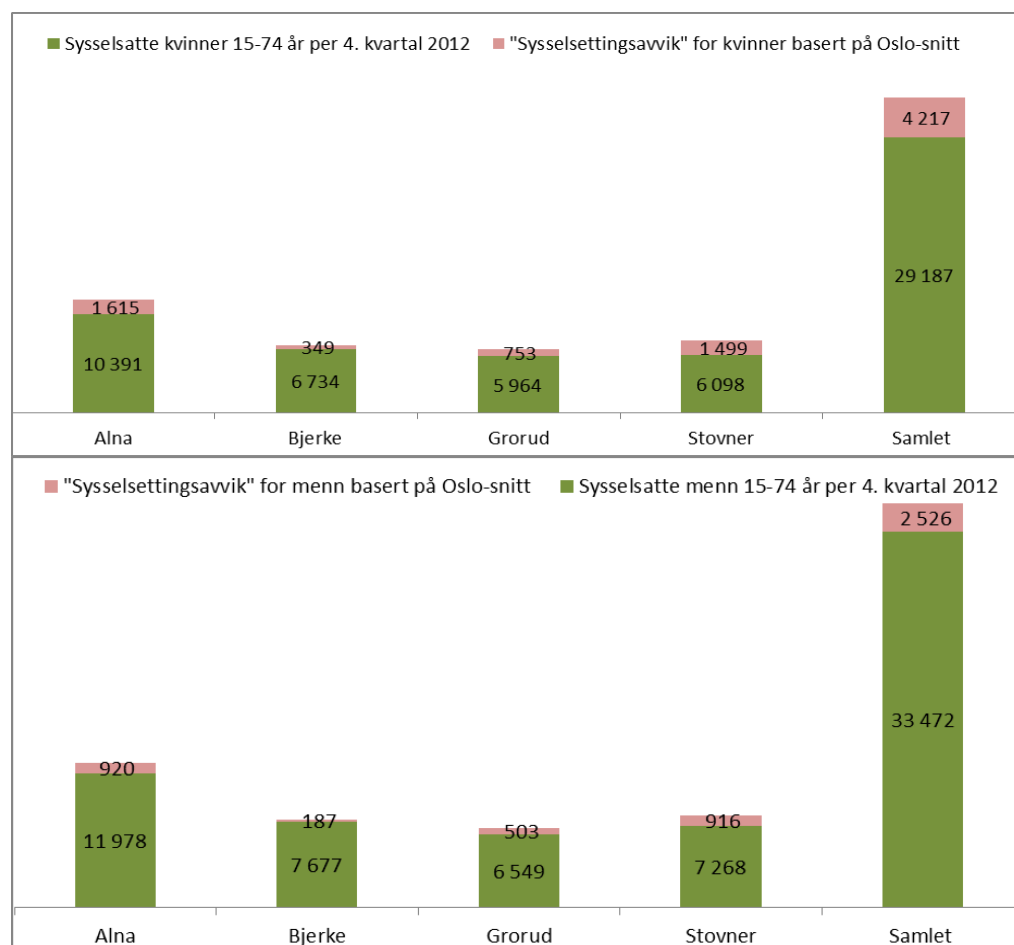


Fig.4. Kilde: Utarbeidet av IMDi med tall fra Oslostatistikken

For hele Groruddalen er sysselsettingen 6 prosentpoeng lavere enn for Oslo. Det største bydelsvise avviket har Stovner med minus 9 prosentpoeng, og det minste avviket har Bjerke med minus 3 prosentpoeng.

Befolkningen med innvandrerbakgrunn generelt i Groruddalen har kun 1 prosentpoengs lavere sysselsetting enn for befolkningen med innvandrerbakgrunn i Oslo, og for befolkningen med innvandrerbakgrunn fra Afrika, Asia mv ligger sysselsettingen 4 prosentpoeng høyere enn for dem med bakgrunn fra Afrika, Asia mv i Oslo.

Helsen påvirker i stor grad deltakelsen i arbeidslivet. Det legemeldte sykefraværet er gjennomgående 2-3 prosentpoeng poeng høyere i Stovner, Grorud og Alna enn i Oslo for øvrig. Andel uførepensjonister er 4-5 prosentpoeng høyere i Stovner, Grorud og Alna enn i Oslo for øvrig. Bjerke ligner mest på Oslogjennomsnittet.

3.5 Arbeidsledige og sysselsatte etter innvandrerbakgrunn

Groruddalens høye befolkningsandel med innvandrerbakgrunn gjenspeiles i brukergrunnlaget hos NAV. 61 prosent av de arbeidsledige i Groruddalen har innvandrerbakgrunn, og personer med innvandrerbakgrunn er i flertall på arbeidsledighetsstatistikken i alle de fire bydelene (fig 5).

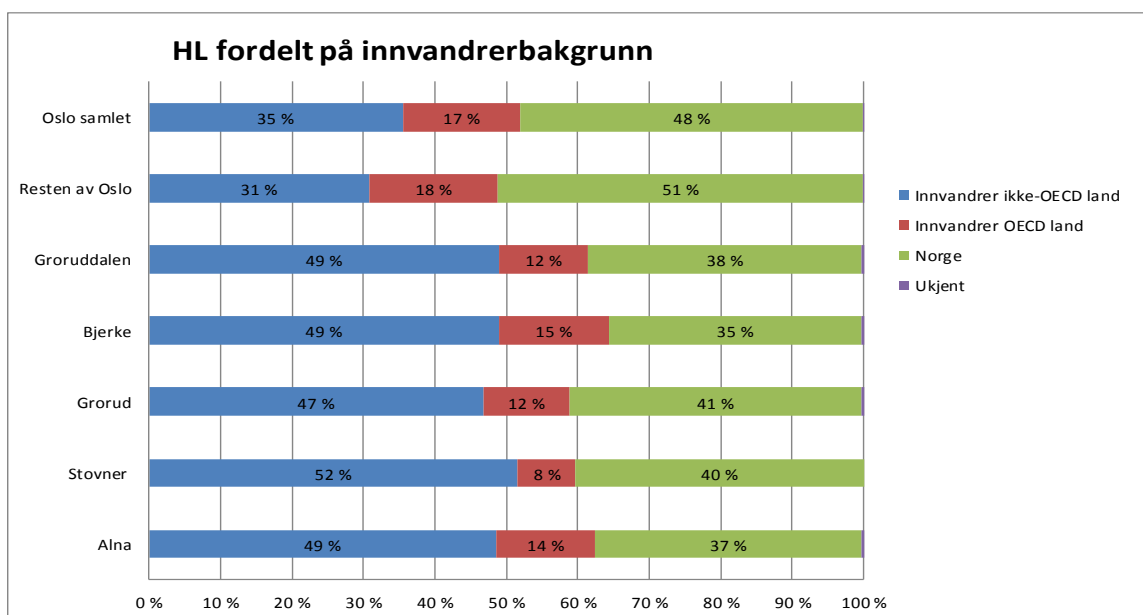


Fig 5. Kilde: NAV Oslo, data per 2012. HL = 'Helt ledige' omfatter alle arbeidssøkere som har vært uten inntektsgivende arbeid de siste to ukene.

Sysselsettingsgraden er generelt lavere blant befolkningen i Norge med innvandrerbakgrunn enn i befolkningen uten innvandrerbakgrunn. Dette gjelder særlig befolkningen med innvandrerbakgrunn fra Afrika, Asia mv. Det er også store kjønnsforskjeller, og kvinnene kommer dårligst ut. I Groruddalen er befolkningen med innvandrerbakgrunn relativt ressurssterk – sysselsettingen blant personer med innvandrerbakgrunn fra Afrika, Asia mv er høyere enn Oslosnittet for samme gruppe. Sysselsettingen er likevel ikke høy nok til å lukke

gapet i sysselsettingsgraden mellom befolkningen med og uten innvandrerbakgrunn (se kap 3.4).

Groruddalen hadde i januar 2013:

- 22 prosent av Oslos befolkning, og 33 prosent av befolkningen med innvandrerbakgrunn
- 19 prosent av Oslos sysselsatte, men 27 prosent av Oslos ledige
- 41 prosent av Oslos sysselsatte fra Asia, Afrika mv, men 38 prosent av Oslos ledige fra Asia, Afrika mv

Sysselsatte 25-66 år per 4. kvartal 2012 bosatt i Oslo per 1.1.2013 etter bydel og landbakgrunn				
	I alt	Norge	EU/EØS mv	Asia, Afrika mv.
Oslo i alt	289 391	211 322	32 277	45 792
Groruddalen	54 237	31 066	45 99	18 572
Alna	19 408	10 758	1 514	7 136
Bjerke	12 663	7 976	1 365	3 322
Grorud	10 856	6 297	844	3 715
Stovner	11 310	6 035	876	4 399

Fig 6. Kilde: SSB

3.6 Arbeidsledige etter utdanningsnivå

Over halvparten av de arbeidsledige i Groruddalen har videregående skole som høyest fullførte utdanningsnivå. Vi ser samtidig at personer med grunnskole som høyest fullførte utdanningsnivå utgjør en større andel arbeidsledige i bydelene i Groruddalen – både per bydel og samlet – enn andelen er for Oslo samlet og resten av Oslo.

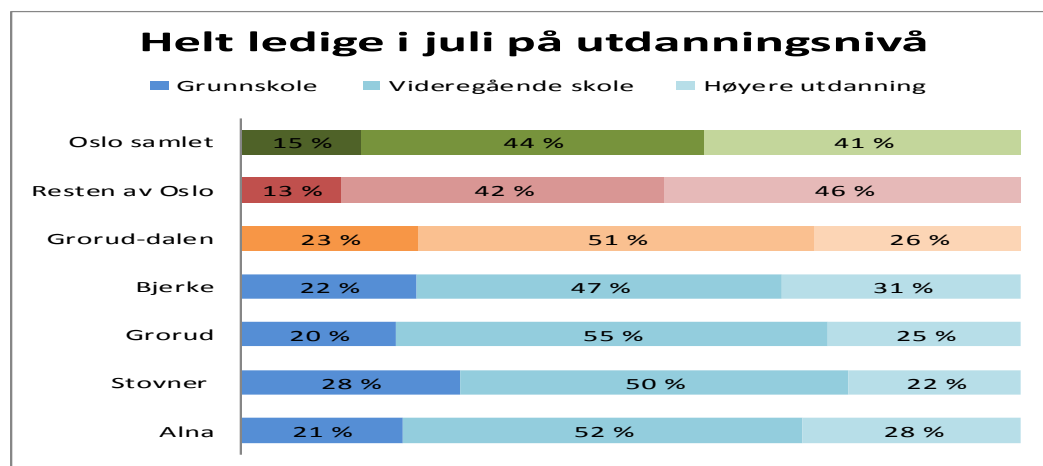


Fig 7. Kilde: NAV Oslo, tall juli 2012

3.7 God tilgang til arbeid men fortsatt høy ledighet

I oktober 2013 hadde Oslo 16 prosent av stillingstilgangen på landsbasis, og tilgangen var 50 prosent høyere enn i fylket på andre plass. De aller fleste bransjer krever formell kompetanse og gode kommunikasjonsferdigheter.

På tross av god tilgang på arbeidskraft (arbeidsledige) og på tross av et fortsatt godt arbeidsmarked er ledigheten blant arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn høy⁵.

Ser man på langtidsledigheten er det en liten forskjell mellom befolkningen med og uten innvandrerbakgrunn. Det er imidlertid bydelsvise ulikheter (fig 8):

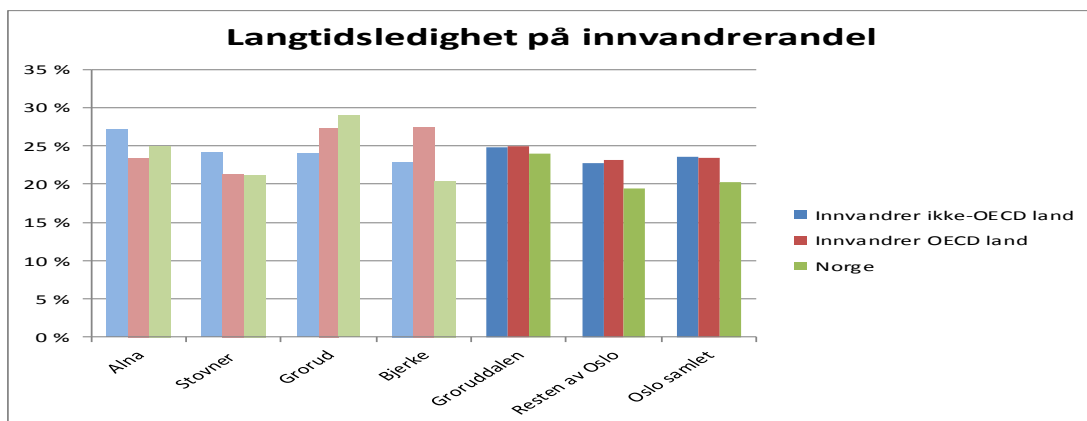


Fig 8. Kilde: NAV Oslo/SSB. 'Langtidsledige' omfatter helt ledige som har hatt en sammenhengende ledighetsperiode på minst 26 uker.

4. Arbeidsrettet opplæring i regi av avtalepartene

Nedenfor skisseres omfang i tilbudene - samlet sett og per tilbud. Tallene for de ulike tilbudene er innhentet på noe ulike tidspunkter avhengig av hvor en befant seg i prosessen i forstudien - hhv ved slutten av 2013 og i begynnelsen av 2014. I rapporten gjengis samlede tall på Groruddalsnivå, men data innhentet fra bydelene foreligger tilgjengelig også på bydelsnivå.

Prosjektoppdraget til forstudien innebar «en beskrivelse av bydelenes tilbud og resultatoppnåelse overfor ulike målgrupper». Underveis i arbeidet med forstudien har det vist seg vanskelig å dokumentere grad av resultatoppnåelse med nødvendig presisjon for flere tiltak. Da de ulike tiltakene er underlagt ulik målstyring kan de heller ikke sammenlignes.

4.1 Omfang

De aller fleste som deltar i et tilbud i regi av partene er registrert i NAV sitt saksbehandlersystem ARENA. NAV skiller mellom personer med behov for: 1) standard innsats, 2) situasjonsbestemt innsats, 3) spesielt tilpasset innsats og 4) varig tilpasset innsats.

For de fire NAV-kontorene i Groruddalen var ca. 8600 personer registrert i kategorien situasjonsbestemt innsats (2648 personer) og i spesielt tilpasset innsats (5959 personer) pr januar 2014.

Forstudien har identifisert 2110 personer med innvandrerbakgrunn som per februar 2014 var i tiltak, og som er aktuelle for et fremtidig utviklingsprogram. For målgruppeavgrensning vises til kap 7.1.

Personer med innvandrerbakgrunn i og utenom ARENA, som var i et tiltak per februar 2014	
I statlige arbeidsmarkedstiltak samt noen kommunale tiltak; registrert i ARENA:	1802 personer: - 736 i standard/ situasjonsbestemt innsats - 1066 i spesielt tilpasset innsats
I bydelsvise tiltak; ikke registrert i ARENA (registrert i OSKAR⁶):	308 personer
Totalt	2110 personer

4.2 Tilbudsoversikt

4.2.1 Statlige arbeidsmarkedstiltak

NAV Oslo sin tiltaksportefølje omfatter et vidt spekter og ulike kategorier av tiltak og kurs som er tilgjengelig for aktuelle brukere i Groruddalsbydelene. Fordelingen av tiltaksplasser mellom de ulike bydelene styres etter en fordelingsnøkkel som er basert på behovene i den enkelte bydels befolkning. Noen av tiltakene administreres av NAV Tiltak Oslo, mens andre administreres lokalt ved de enkelte NAV-kontorene.

Tiltak som administreres av NAV Tiltak Oslo

- AMO-kurs
- Raskere tilbake-tiltakene
- Tiltak i skjermet sektor (herunder Arbeid med bistand, Arbeidspraksis i skjermet virksomhet, Avklaring, Oppfølging og Varig tilrettelagt arbeid)
- Jobbsøkerkurs

Tiltaksporteføljen er bred og er utformet for å ivareta både sammensatte og spesifikke målgrupper. Når det gjelder AMO-kursene skilles det mellom prosessorienterte kurs og fagkurs som kan benyttes avhengig av den enkelte brukers behov. De prosessorienterte kursene har mer fokus på individuell veiledning og har mye ressurser satt av til oppfølging av den enkelte deltaker. Fagkursene har fokus på spesifikke fag og setter større krav til deltakers forkunnskaper både hva angår det spesifikke faget, samt norskferdigheter. Når det gjelder den aktuelle målgruppen for denne rapporten så er flere kurs utformet spesifikt for denne gruppen. Dette gjelder blant annet Innvandrerkvinnens kompetanse, Arbeid og kommunikasjon, Kunnskapsyrker og saksbehandling for minoritetsspråklige og Praksisbasert opplæring for minoritetsspråklige m.fl. I kursene rettet mot denne gruppen er norskopplæring integrert i kursene. Dette er enten i form av arbeidsnorsk (bransjenorsk), eller arbeid mot språkprøver der dette vurderes nødvendig for å kunne oppnå ansettelse. Når det gjelder tiltakene/kursene i den øvrige porteføljen er ikke disse spesielt tilrettelagt for kun den aktuelle målgruppen, men

hovedvekten av deltakerne er også her minoritetsspråklige. De aktuelle tiltakene inneholder en betydelig del av individuell veiledning og oppfølging.

Resultater/rapportering

NAV Tiltak Oslo har et eget rapporteringsverktøy som blant annet registrerer overgang til jobb etter endt tiltaksdeltakelse. Det er en stor spennvidde og variasjon i den statlige tiltaksporteføljen. Hva som er et godt resultat er avhengig av både hvilket tiltak man måler, den enkelte deltakers utgangspunkt, samt hvor godt avklart deltaker er før man starter på tiltaket. Rapporteringsverktøyet benyttes derfor primært som et internt verktøy for utvikling av tiltak, intern fagutvikling og oppfølging av tiltaksarrangører. Rapporteringsverktøyet kan også benyttes til å innhente resultater for bydelene i Groruddalen på et senere tidspunkt.

Individuelle tiltak som de lokale NAV-kontorene administrerer

- Arbeidspraksis i ordinær virksomhet
- AMO-enkelt plass
- Utdanning
- Mentor
- Lønnstilskudd

Omfang og kjennetegn

- Samlet på alle de ulike tiltakene i statlig regi har Groruddalsbydelene ca 3000 tilgjengelige tiltaksplasser til enhver tid.
- Omtrent 2000 hadde innvandrerbakgrunn, tilsvarende 78 prosent av alle som deltok på AMO-kurs og jobbklubb fra januar til nov 2013⁷. Det er små ulikheter mellom bydelene.
- Av de 2000 deltakerne hadde 73 prosent innvandrerbakgrunn fra Afrika, Asia mv

4.2.1.1 Kvalifiseringsprogram (KVP)

KVP regnes som regjeringens viktigste virkemiddel i bekjempelse av fattigdom. Det forutsettes at NAV kan tilby et tilpasset program som er hensiktsmessig og nødvendig for å styrke vedkommendes mulighet for å delta i arbeidslivet. Det foretas en skjønnsmessig vurdering av om vedkommende kan ha nytte av å delta i programmet. KVP er lagt til de lokale NAV-kontorene. Målgruppen er personer i yrkesaktiv alder som har vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold. Det er ikke krav om at en må ha «sykdom, skade eller lyte» for å delta på KVP.⁸ Deltakere i KVP deltar i kvalifiseringstiltak i både statlig og kommunal regi. Deltakelse i statlige tiltak er regulert i eget lovverk, mens deltakelse i kommunale tiltak ikke er rettighetsbasert men skjønnsbaserte individuelt rettede tiltak som skal gjøre den enkelte selvhjulp.

De fire bydelene har innhentet følgende data per november 2013, her gjengitt under ett:

Omfang og resultater per november 2013:

- 390 deltakere i KVP i Groruddalen hadde innvandrerbakgrunn, tilsvarende 81 prosent av alle deltakerne. 55 prosent var kvinner. Ulikheter mellom bydelene var små.
- Landbakgrunn i synkende rekkefølge: Somalia, Pakistan, Irak, Afghanistan, Tyrkia, Iran, Sri Lanka m.fl.

- Deltakerne hadde dårlige norskferdigheter, var uten rett til gratis norskopplæring og uten muligheter til å dra nytte av NAV sine arbeidsmarkedstiltak
- Pr nov 2013 fikk 81 prosent KVP-deltakere i Groruddalen praksisplassoppfølging av ansatte i bydelen (se også under YNO).
- 70 gikk til arbeid og 1 til utdanning; dette tilsvarer 47 prosent måloppnåelse for overgang til arbeid/utdanning
 - o Vi har ikke sikre tall på hva som regnes som minimum antall arbeidstimer ved måloppnåelse overgang til arbeid
- 258 personer - eller over halvparten av deltakerne - var i praksis pr. nov 2013; dette tilsvarer 81 prosent måloppnåelse for arbeidspraksis.

Måloppnåelsen pr november 2013 i Groruddalen samlet var på 47 prosent for overgang til arbeid/utdanning, som er 13 prosent høyere enn landsgjennomsnittet for 2012⁹.

4.2.2 Introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere

Introduksjonsprogrammet skal gi flyktninger grunnleggende ferdigheter i norsk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv og forberede for deltakelse i yrkeslivet. Hovedelementene i programmet er opplæring i norsk og samfunnskunnskap, samt tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet. Alle de fire Groruddalsbydelene har lagt Introduksjonsprogrammet til de lokale NAV-kontorene.

Omfang og resultater per november 2013:

- Omtrent 254 deltakere i Groruddalen per november 2013¹⁰
- 59 deltakere med rett og plikt¹¹ avsluttet programmet i 2013. 36 personer gikk direkte over til arbeid eller utdanning
- Pr nov 2013 var det ingen Intro-deltakere fra Groruddalen i NAVs arbeidsmarkedstiltak¹²
- 62 prosent måloppnåelse i 2013 på nasjonalt delmål 1

IMDis kommentar til måloppnåelsen i Groruddalen

Måloppnåelsen på 62 prosent på delmål 1 - direkte overgang til arbeid eller utdanning etter avsluttet program - er bedre enn Oslos mål og resultater som i 2013 var på henholdsvis 55 og 53 prosent¹³. Resultatene viser en positiv utvikling i Groruddalen de siste årene. Forskjeller mellom kommuner og bydeler er store¹⁴. Til sammenligning hadde både bydel Gamle Oslo og Grünerløkka i 2013 resultater på over 70 prosent.

Nasjonalt hovedmål er 70 prosent overgang til arbeid eller utdanning året etter avsluttet program. Det er dokumentert at måloppnåelsen i kommunene øker vesentlig det første året etter avsluttet program¹⁵. Dersom hovedmålet skal oppnås for Oslo må ytterligere 15 prosentpoeng komme i jobb eller utdanning innen ett år. Målingene gjøres ikke per bydel, men også Groruddalens deltakere antas å ligge noe under. Groruddalen gjør det likevel bedre enn snittet for Oslo og nasjonalt.

4.2.3 Spesifikt om tiltak som kombinerer norsk og arbeidsrettet opplæring

Under følger oversikt over noen av de mest sentrale tiltakene som kombinerer norskopplæring på nivå A1 til B1 og tiltak rettet mot arbeidslivet: Arbeid og kommunikasjon, Norskopplæring og arbeidspraksis, Intro-modell med språkpraksis, Jobbsjansen og Yrkesrettet norskopplæring.

I tillegg til dette er norskopplæring integrert i flere AMO-kurs, enten i form av arbeidsnorsk, eller arbeid mot språkprøver der dette er nødvendig for ansettelse, eksempelvis i AMO-kurset Barnehageassistent for minoritetsspråklige.

AMO-kurs *Arbeid og kommunikasjon*

Kurset varer i 16 uker med mulighet for forlengelse. Aktuelle deltakere for dette kurset er arbeidssøkere som ikke har norskferdigheter i tilstrekkelig grad for å kunne fremstå som kompetent og attraktiv arbeidskraft.

Målgruppen for kurset er bred og vil kunne variere fra kurs til kurs, f. eks.:

- deltakere med ingen eller begrenset erfaring fra norsk arbeidsliv og med svake norskferdigheter
- deltakere med ingen eller begrenset erfaring fra norsk arbeidsliv, som har noen norskferdigheter, men mangler de kommunikative ferdighetene som er nødvendige for arbeidslivet
- deltakere med svake norskferdigheter og begrenset erfaring fra norsk arbeidsliv, som ønsker å kvalifisere seg mot en spesifikk bransje
- deltakere som følger språkopplæring i kommunal regi

Faglig innhold i kurset:

- Kartlegging av språklige og kommunikative ferdigheter, deltakeres yrkeskompetanse og utdanning, men også deres realkompetanse, læringsevne, motivasjon samt eventuelle utfordringer og spesielt muligheter/ønsker i forhold til arbeidslivet
- Aktivitet og handlingsplan
- Kursdeltakere skal gis individuelt tilpasset veiledning gjennom hele kurset. Det skal gis veiledning og karriereveiledning med utgangspunkt i bakgrunn, kompetanse, jobbmuligheter og kvalifiseringsbehov
- Kvalifisering med sikte på å bedre generell kommunikativ kompetanse hos deltakere (både verbal og gestisk/mimisk)
- Språkopplæring med vekt på kvalifisering i arbeidslivsnorsk
- Deltakere skal få tilpasset språkopplæring som skal kvalifisere dem til deltakelse i arbeidslivet
- Innføring i uformelle og formelle regler i norsk arbeidsliv
- Kunnskap om arbeidsmarkedet-Jobbsøkerprosess
- Tilbud om grunnleggende dataopplæring
- Hjelp til å fullføre skolegang/opplæring
- Der det vurderes som nødvendig/hensiktsmessig for å oppnå ansettelse gis det opplæring/trening mot å oppnå språkprøver

Omfang:

- I perioden 04.01.13- 25.04.14 har 381 brukere fra bydelene i Groruddalen deltatt på AMO-kurs *Arbeid og kommunikasjon*

Yrkesrettet norskopplæring og Bedriftsintern norskopplæring

Formålet med *Yrkesrettet norskopplæring* (YNO) er å styrke den enkeltes mulighet for å komme i aktivisering, prekvalifisering, KVP eller arbeidslivet. Primærmålgruppe i

Groruddalen er KVP-deltakere, men også andre som ikke (lenger) har rett til gratis norskopplæring, og som har sammensatte utfordringer samt en lengre «opplærings-/tiltakshistorie». YNO kombinerer klasseromsundervisning og bedriftsintern norskundervisning. *Bedriftsintern norskopplæring* er integrert i YNO og er primært for deltakere i Introduksjonsprogrammet. Formålet å styrke progresjonen og gi norskopplæring et yrkesrettet fokus gjennom tidlig utplassering i arbeidslivet (*place then train*). Delmål for alle er Norskprøve 2 og 3.

De fire bydelene i Groruddalen har et regionalt samarbeid om YNO og Bedriftsintern norskopplæring. Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester forvalter prosjektmidler til YNO, mens midler til *Bedriftsintern norskopplæring* er statlige og forvaltes av IMDi (*Kommunale utviklingsmidler*). Følgende data er innhentet fra bydelene per november 2013:

Omfang og resultater per november 2013

- Omtrent 100 personer er til enhver tid i tiltaket.
- August-oktober 2013 gikk 8 deltakere ut i ordinært arbeid, 5 i utdanning; vi har ikke sikre tall på hva som regnes som minimum antall arbeidstimer ved overgang til arbeid.
- 76 personer var i arbeidspraksiskurs pr nov 2013; tallet har vært stigende.
- 24 deltakere var i språkpraksis pr nov 2013; tallet har vært stabilt.
- I overkant hadde 30 deltakere pr nov 2013 kun norskopplæring.
- I perioden 1.4. 2013- 1.4.2014 avsluttet 100 personer i tiltaket:
 - o Omtrent 30 prosent gikk til arbeid, 15 prosent til utdanning og 15 prosent til NAV tiltak. Måloppnåelsen er på 45 prosent for overgang til arbeid og utdanning, og 60 prosent for overgang til arbeid, utdanning eller arbeidsmarkedstiltak.

Mange av de deltakerne som avslutter YNO, men som fortsetter i statlige tiltak eller andre tiltak, kommer også i arbeid før KVP avsluttes. Hvor stor andel av de som fortsetter i andre tiltak etter YNO, som etterhvert kommer i arbeid er foreløpig ikke tilstrekkelig undersøkt.

Jobbsjansen

Formålet med Jobbsjanseordningen er å øke sysselsettingen blant personer med innvandrerbakgrunn som er uten tilknytning til arbeidslivet, og som ikke fanges opp av andre ordninger. Det skal legges grunnlag for en varig tilknytning til arbeidslivet og økonomisk selvhjulpenhet. Prioritert målgruppe er ungdom og hjemmевærende kvinner som ikke er avhengige av sosialhjelp, men som blir forsørget av andre. Jobbsjansen kjennetegnes av en fleksibilitet til å kombinere ulike tilnærminger og tidsbruk innen norskopplæring, kvalifisering og evt. helsetilbud. IMDi forvalter midler og forutsetter utstrakt bruk av NAVs statlige og kommunale kvalifiseringstiltak i Jobbsjansen. De aller fleste Jobbsjanseprosjektene i Groruddalen er lagt til de lokale NAV-kontorene.

- Omfang 2013 var omtrent 150 personer i Groruddalen
- Resultatoppnåelsen i 2012 var på 61 prosent andel deltakere i arbeid eller utdanning, med til dels store forskjeller mellom bydeler. Det nasjonale resultatkrav er 45 prosent.

Norskopplæring og arbeidspraksis og Intro-modell med språkpraksis

I tillegg til de omtalte tilbudene i regi av partene, tilbys det opplæring i samarbeid med Oslo voksenopplæring (Oslo VO).

Norskopplæring og arbeidspraksis (NAP-kurs) tilbys elever som har rett til gratis norskopplæring samt selvbetalende elever - og lar seg av den grunn ikke kombinere med kvalifisering for NAVs brukere som mottar ytelser for livsopphold. Kurset kombinerer den kommunale norskopplæringen i regi av Oslo VO med arbeidspraksis i regi av NAV Oslo. Deltakerne forberedes til Norskprøve 2 og 3 og er samtidig i praksisplass hvor de følges opp av norsklæreren. NAV viser til tidligere resultater der et tydelig flertall av de som deltok gikk over i faste og utdanningsrelevante jobber. Det foreligger pt ikke oppdaterte tall for deltakere fra bydelen.

Deltakere i Introduksjonsprogrammet får et programtilpasset tilbud ved Oslo VO med skole og språkpraksis gjennom *Intro-modell med språkpraksis*. Programrådgiver finner språkpraksisplass og inngår avtale, lærer går på praksisbesøk og følger opp den språklige utviklingen.

4.2.4 Øvrige tiltak i bydelene

De øvrige tiltakene i bydelene er: *Bydelsrusken* (i alle de fire bydelene), *Vilje viser vei* (Bydel Bjerke), *Flerkulturelt etablersenter*, *Arbeidsrettet rehabilitering*, *Bydelskantina*, *Push*: prosjekt med plassering av personer under 25 år ut i praksisplass med tett oppfølging, somalierprosjektet *LønnSom* (Bydel Grorud). Omtrent 393 personer får et tilbud gjennom de øvrige tiltakene.¹⁶

Norskoffensiven i Groruddalen (NOG) er et «rent» norskkurs, men omtales her da de lokale NAV-kontorene benytter NOG i en tiltakskjeding opp mot andre tilbud. Prosjektet er finansiert gjennom Groruddalssatsingen. Helsfyr VO er pedagogisk ansvarlig, mens bydelene rekrutterer elever og stiller opp med lokaler. NOG tilbyr 8 timer i uken per klassen og er begrenset opp til avlagt Norskprøve 2. VO-læreren melder elevene opp til prøven. Per desember 2013 var det 179 deltakere totalt. I alt 155 deltakere avla norskprøve 1 i 2013, 58 deltakere avla norskprøve 2 og 19 deltakere avla norskprøve 3.

5. Krav om norskferdigheter og formell kompetanse

Norskferdigheter er viktig for tilgang til og deltakelse i arbeidslivet, arbeidsrettet kvalifisering og utdanning. Utviklingen på arbeidsmarkedet går i retning økte krav om formell kompetanse. I dette kapittelet presenteres omfang i norskopplæringen og noen utfordringer som et utviklingsprogram vil møte når økte krav til både norskferdigheter og formell kompetanse vil påvirke innvandrernes integrering i arbeidslivet.

5.1 Om norskopplæring i Oslo kommune

Målet for norskopplæringen er at deltakerne skal nå et ferdighetsnivå i norsk som setter dem i stand til å bruke eller bygge videre på sin kompetanse i utdanning, arbeid og samfunnsliv for øvrig.¹⁷ Kommuner har ansvar for å gi tilbud om norskopplæring og samfunnskunnskap for innvandrere, heretter 'norskopplæring', etter introduksjonsloven. Fra og med 1.1.2012 ga

introduksjonsloven alle innvandrere ankommet etter 1.1.2012 med oppholdstillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse, rett og plikt til opplæring i 550 timer norsk og 50 timer samfunnskunnskap. I hovedsak gjelder dette flyktninger og familieinnvandrere. Deltakere med behov kan få inntil 3000 timer opplæring. For innvandrere som kom mellom 1.9.2005 og 1.1.2012 gjelder rett og plikt til 300 timer opplæring. Rett og plikt innebærer atplikten skal tas ut i løpet av en femårsperiode fra bosetting. Personer med rett og plikt eller bare rett til å delta i opplæring mottar dette tilbudet gratis.

Per 1.10.2013¹⁸ deltok ca. 8000 personer i voksenopplæring¹⁹ v/Oslo kommune:

- **4382** deltakere i norskopplæringen
 - 2985 av disse var deltakere med rett og plikt eller rett; resten var betalingsselever
- 1465 deltakere i 2012/2013 hadde grunnskolevedtak; 93 prosent med innvandrerbakgrunn
- 1153 deltakere med vedtak om videregående opplæring
- 701 deltakere med rett til spesialundervisning

Det ble gjennomført 7150 inntakssamtaler for norskopplæring og grunnskole i løpet av hele 2013 på Helsfyr servicekontoret v/Oslo VO. Ca. 84 prosent var inntakssamtaler for norskopplæring med tilhørende registrering av søkere og norsktest for nivåplassering.

Tall fra Oslo voksenopplæring (Oslo VO) viser at en relativt stor andel enten ikke møter opp eller faller fra voksenopplæringen. I 2014 sluttet ca. 2200 elever i Oslo VO i løpet av de første ti ukene:

- **1984** (88 prosent) av de som sluttet var i norskopplæringen, resten var i grunnskole, forberedende til videregående med mer.
 - Av disse har:
 - 1.2 prosent bestått norskprøven
 - 1.6 prosent sluttet for å gå over til NAV-tiltak
 - 55.6 % har aldri møtt/ falt fra/ takket nei til tilbud

I tillegg til tilbud om klasseromsorganisert norskopplæring samarbeider Oslo VO med NAV Oslo om arbeidsrettede norsktilbud som er omtalt i kap. 4.2.3.

Resultater i norskprøver i Oslo totalt 2013

Tallene fra VOX-statistikken under skiller ikke mellom rettighets- og betalingsselever, læringssteder eller norskleverandører. Tallene viser kun resultater for dem som faktisk melder seg opp til prøven.

Resultater for alle norsk-prøver i 2013	Oslo v/alle læringssteder	Hele landet
Norskprøve 3	skriftlig 57 prosent (møtt opp 676) muntlig 74 prosent (møtt opp 909)	skriftlig 50 prosent muntlig 70 prosent
Norskprøve 2	skriftlig 63 prosent (møtt opp 1224) muntlig 92 prosent (møtt opp 1225)	skriftlig 61 prosent muntlig 91 prosent
Nasjonalt resultatkrav for rettighetsselever ²⁰	65 prosent bestått skriftlig prøve 90 prosent bestått muntlig prøve	

Fig 9. Kilde: VOX

5.2 Noen generelle utfordringer

Ukjent effekt av norskopplæringen

Fokus på norskopplæring som et arbeidslivsintegreringsverktøy har vokst f.o.m St. meld 1996-1997 til innføring av introduksjonsordningen i 2003. Flere erfarer imidlertid at en vet lite om norskopplæringens effekt på innvandrernes integrering i arbeidsmarkedet (OECD 2012: 174). NOU 2010:7 konkluderte med at det var behov for kunnskapsutvikling på feltet når det gjelder effekter av opplæringen som gis i norsk og samfunnskunnskap samt sammenhengen mellom innholdet i opplæringen, pedagogikk og resultater²¹.

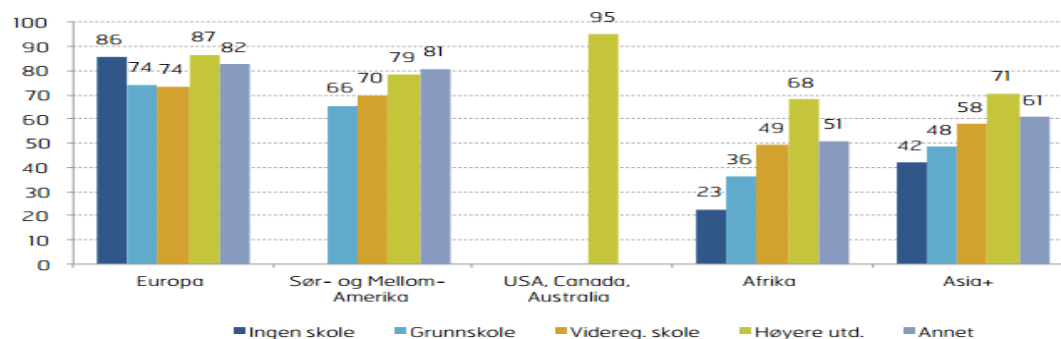
Utfordringer ved norskprøver

Norskprøvene måler elevenes oppnådde ferdighetsnivå, og er tilpasset *Det felles europeiske rammeverket for språk* som omfatter 6 nivåer:

- A: språkbruker på grunnleggende nivå (A1– begynnernivå, A2 – elementært nivå)
- B: selvstendig bruker (B1 – mellomnivå, B2 – høyere mellomnivå)
- C: kompetent språkbruker (C1 – avansert nivå, C2 – språkferdigheter nesten på nivå med morsmålsbruker)

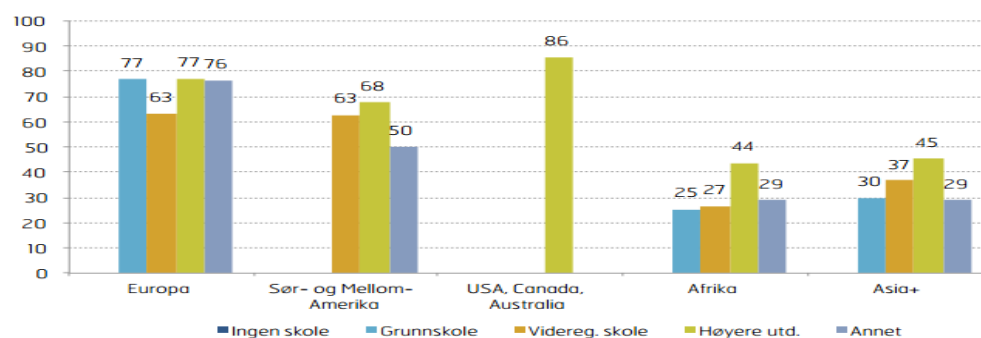
Nasjonale resultater fra Norskprøven 2 (A2) og Norskprøven 3 (B1) i 2012 viser en markant forskjell mellom kandidater avhengig av verdensdel de kommer fra, og uavhengig av utdanningsbakgrunn²²; resultater for 2009 viste et ganske likt bilde.

Figur 6 Kandidater med bestått Norskprøve 2, fordelt på landbakgrunn og utdanningsnivå. 2012. Prosent.⁷



Kilde: Norsk Språktest

Figur 7 Kandidater med bestått Norskprøve 3, fordelt på landbakgrunn og utdanningsnivå. 2012. Prosent.



Kilde: Norsk Språktest

Fig 10. Kilde VOX-speilet 2012

Vi har ikke en forskningsbasert forklaring bak ulikhetene i resultater. Det er imidlertid et faktum at «en hovedutfordring i kvalitetssikringen av prøven [...] er å sikre at prøven ikke er systematisk urettferdig på gruppenivå», at «resultatet på prøven i så liten grad som mulig er påvirket av ikke-språklige egenskaper eller kunnskaper, og at den ikke favoriserer noen grupper fremfor andre» Carlsen (2011:102).

Likestillings- og diskrimineringsombudet slår fast i sin rapport til CEDR²³ at norskopplæring som skal føre til norskttest ikke er tilpasset elevenes utdannings-, situasjons- eller landbakgrunn (LDO 2011:12).

Norskkravet endres med konjunkturer

IMDi (2011:9) erfarer at «det kan virke som et paradoks at samtidig som undersøkelser viser at mange arbeidsgivere vektlegger norskkunnskaper ved ansettelse, så vet vi at svært mange innvandrere i Norge er i jobb selv om de ikke kan norsk».

Viktigheten av norskferdigheter ved ansettelse forandres over tid. Norskferdigheter som et hinder i arbeidslivet er ikke en uforanderlig, men en konjunkturavhengig faktor. «Bedrifter med sterkt behov for kvalifisert arbeidskraft kunne være villige til å nedjustere kravene til for eksempel norskkunnskaper for i det hele tatt å sikre en ansettelse.» (Midtbøen og Rogstad 2012:104)

5.3 Behov for samordning av norskopplæring, utdanning og arbeidsmarkedstiltak

Innvandrere med lav utdanning møter store utfordringer i Norge

Innvandrere med lav utdanning i Norge, til forskjell fra andre OECD-land, gjør det dårligere på arbeidsmarkedet enn lavt utdannede som ikke er innvandrere. Årsaken er sannsynligvis at det er få ukvalifiserte jobber, og at det er en lavere "skriftkyndighet" (*low literacy level*) blant innvandrere sammenlignet med ikke-innvandrere. OECD mener at dette tyder på at det er behov for opplæringstilbud for den gruppen (OECD 2012:194).

Disse erfaringene bekreftes av NAVs arbeidsmarkedsundersøkelser. På den ene siden vil etterspørsel etter arbeidskraft fortsette å ligge i kompetanse- og høykompetanseyrker. På den andre siden peker arbeidsmarkedsprognoser mot stadig færre ufaglærte jobber og økte krav til omstilling også innen eksisterende ufaglærte jobber.

Flere kan trenge grunnskole- og videregående opplæring

Samtidig som kravene på arbeidsmarkedet øker, kan det se ut som at få voksne tar ut sine rettigheter etter opplæringsloven på nasjonal basis. Av totalt 650 000 voksne uten videregående skole i Norge per 2012 har kun 20 000 deltatt i videregående opplæring (OECD 2014:138).

Av deltakere i Introduksjonsprogrammet tar 9 prosent grunnskole som en del av programmet; dette til tross for at 1/3 av deltakerne i Introduksjonsprogrammet mangler grunnskole (IMDi).

Per oktober 2013 hadde 13357 personer mellom 25 til 49 år i Groruddalen grunnskole som høyeste utdanningsnivå og 5613 personer hadde ingen eller uoppgitt utdanning (se også kap 3.2). Til sammenligning ble det per 1.10.2013 for hele Oslo tildelt 1465 grunnskoleplasser, 1153 plasser til videregående opplæring og 701 plasser til spesialundervisning (se også kap 5.1).

Det er et behov for samordning om bedre kompetanseutviklingstilbud til voksne innvandrere. NOU 2010:7 foreslår at:

- Det bør satses mer på differensiering av og fleksibilitet i norskopplæringen ut fra den enkeltes behov.
- Norskopplæringen bør sees i sammenheng med andre kvalifiseringstiltak.
- Det må bli tydeligere sammenheng mellom norskopplæring, opplæring for voksne etter opplæringsloven, høyere utdanning og annen kvalifisering.
- Særlig lavt utdannede bør få mer arbeidsrettet opplæring.

5.3.1 Pågående arbeid for bedre samordning

I løpet av 2015 legges det frem en stortingsmelding om livslang læring og utenforskap. Her vil det legges en politikk for voksne som har svake grunnleggende ferdigheter, og som står i fare for å falle utenfor arbeidslivet eller som har falt ut - herunder:

- Unge voksne som verken er i jobb eller i utdanning.
- Personer som har for svak utdanning, manglende grunnleggende ferdigheter og/eller manglende språkferdigheter til å takle økte krav i arbeidslivet.
- Innvandrere som har mangelfulle språkferdigheter eller utdanning, eller som ikke får anerkjent sin kompetanse.²⁴

I tillegg:

- Byrådet vil i løpet av 2014 fremme en bystyremelding om voksenopplæring i Oslo.
- Ny rapport fra OECD med forslag til løsninger på nasjonale utfordringer på kompetansefeltet kommer i løpet av sommeren 2014.
- Arbeids- og sosialdepartementet leder en arbeidsgruppe som ser på i hvilken grad arbeidsmarkedstiltak er tilpasset innvandrere; rapporten kommer i løpet av året.
- IMDi leder en arbeidsgruppe som vil se på muligheter for å få grunnskoleopplæring som tiltak i Introduksjonsprogrammet; arbeidsgruppen har også mandat til å se på overgang fra Introduksjonsprogrammet til Kvalifiseringsprogrammet.
- SSB lager en egen monitor som skal se på overgang til arbeid og utdanning ett år etter avsluttet norskopplæring.
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet vil sette i gang en evaluering av Introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap.
- Utdanningsdirektoratet leder en gruppe som vil se på videreføring av Ny GIV.

Det foregår også en nasjonal satsing på forskning om voksnes læring i arbeids- og samfunnsliv gjennom programmet Utdanning 2020 som forvaltes av Norges forskningsråd²⁵. Her heter det:

“Det er for tiden stor interesse for kompetanseutvikling og ferdigheter blant voksne, i Norge og internasjonalt. Voksnes muligheter for læring er viktig for å sikre tilgang på

arbeidskraft og kompetanse i arbeidslivet og for å bidra til inkludering av grupper som står utenfor eller som har en svak posisjon på arbeidsmarkedet. Det er bred enighet om at forskning om voksnes læring er et svakt og underforsket felt i Norge, og Kunnskapsdepartementet ønsker nå å styrke denne forskningen.”

6. Aktører med forvaltningsansvar for sysselsetting og kvalifisering av voksne

Ansvar for opplæring av voksne er fordelt på 6 institusjoner på ulike forvaltningsnivåer og med ulik mandat:

- Voksenopplæring etter opplæringsloven faller inn under ansvarsområdet til Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet:
 - videregående opplæring administreres av fylket
 - grunnskole administreres av kommunen
- Arbeidsrettet kvalifisering og arbeidstrening faller under ansvarsområdet til Arbeidsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)
- Norskopplæring og samfunnskunnskap for innvandrere faller under ansvarsområdet til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet; Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk (VOX) er ansvarlig for faglige og pedagogiske problemstillinger knyttet til undervisning i norsk og samfunnskunnskap for innvandrere. VOX har det administrative ansvaret for Program for basiskompetanse i arbeidslivet (BKA) og koordinerer karriereveiledning.

Aktører

Det er flere aktører som har ansvar og virkemidler som skal bidra til kompetanseheving, kvalifisering og sysselsetting. Nedenfor beskrives de viktigste kommunale og statlige aktørene på dette feltet.

Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester (EST) har det overordnede ansvaret for blant annet bydelssektoren. EST har inngått en avtale – Sentral samarbeidsavtale – med NAV Oslo, som omhandler samarbeidet om det enkelte NAV-kontor. Avtalen er å betrakte som en rammeavtale for de lokale samarbeidsavtalene. EST og NAV Oslo møtes i Sentralt samarbeidsutvalg for NAV-samarbeidet i Oslo, der også KOU og fylkesmannen er representert.

Byrådsavdeling for kunnskap og utdanning (KOU) har det overordnede ansvaret for utdanningsfeltet. **Utdanningsetaten i Oslo kommune (UDE)** ivaretar både det kommunale og det fylkeskommunale ansvaret på opplæringsfeltet. **Oslo voksenopplæring (Oslo VO)** er underlagt UDE og har ansvaret for å tilby både grunnskole og videregående skole til voksne som har rett til det, og tilby norskopplæring i samsvar med introduksjonsloven og aktuelle forskrifter.

Bydelene har ansvaret for de kommunale tjenestene som til enhver tid er lagt til bydelene. Det er bydelene som har ansvaret for sosiale tjenester i NAV-kontorene, og for kommunale kvalifiseringstiltak der dette finnes. Den enkelte bydel drifter det lokale NAV-kontoret i

partnerskap med NAV Oslo, og dette partnerskapet er regulert i en lokal samarbeidsavtale som er utarbeidet for hvert enkelt kontor, men hjemmel i NAV-loven. Bydelene har ansvar for Kvalifiseringsprogrammet og Introduksjonsprogrammet. I Groruddalen inngår begge disse tjenestene i NAV-kontoret.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) iverksetter integrerings- og mangfoldspolitikken på Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets (BLD) ansvarsområde. IMDi følger opp introduksjonsloven og forvalter økonomiske virkemidler innenfor integrerings- og mangfoldsarbeidet. IMDi gir budsjettammer til hvert fylkesmannsembete, og har ansvar for oppfølgingen av kommunenes norskopplæring.

NAV Oslo er arbeids- og velferdsetaten i Oslo, og er underordnet Arbeids- og velferdsdirektoratet. NAV Oslo består av 21 enheter, og forvalter den statlige arbeidsmarkedspolitikken, herunder arbeidsmarkedstiltakene. NAV Oslo har ansvaret for oppfølging av sykmeldte, arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne. NAV Oslo drifter NAV-kontor i partnerskap med alle bydeler i Oslo. I tillegg består NAV Oslo av:

- NAV Arbeidslivssenter Oslo
- NAV Tiltak Oslo
- NAV Arbeidsrådgivning Oslo
- NAV Intro Oslo
- NAV Serviceenhet Oslo
- Fylkesadministrasjonen

Fylkesmannen er statens representant i fylket, administrativt underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Fylkesmannen skal underbygge partnerskapet mellom stat og kommune i NAV og møter i Sentralt Samarbeidsutvalg sammen med NAV Oslo, EST og KOU. På oppdrag av Statens helsetilsyn fører fylkesmannen tilsyn med de sosiale tjenestene i NAV-kontoret og Introduksjonsordningen, er klageinstans for saker etter lov om sosiale tjenester i NAV-kontoret og har det regionale forvaltningsansvaret for den statlige finansieringen av norskopplæringen.

VOX er et nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk, med særlig vekt på voksnes læring. Vox skal legge til rette for økt deltakelse i arbeids- og samfunnslivet. Vox har hovedansvar for faglig og pedagogisk utvikling av faget norsk for voksne innvandrere: læreplaner, undervisningsmetoder, læringsmateriell, utforming av norsksprøvene, kompetanseheving for lærere og ledere, bidra til bedre prøveresultater samt arbeidsretting av opplæringen. VOX er underlagt Kunnskapsdepartementet, men rapporterer til BLD på norskopplæringsfeltet. VOX og Utdanningsdirektoratet analyserer og formidler kunnskap om voksne i grunnskoleopplæringen, blant annet på omfang og trekk ved gjennomføringen.

7. Konklusjonene fra prosessen

7.1 Mål for et fremtidig utviklingsprogram

Ambisjonen – et fremtidsbilde

Partene ser for seg følgende effekter etter gjennomføring av et vellykket, langsiktig program for kvalifisering, sysselsetting og bedre levekår i Groruddalen:

- etablert felles mål og måleindikatorer, som kan være:
 - økt sysselsettingsgraden
 - redusert ledighet
 - flere består tester
- mer effektive tiltakskjeder med god oversiktighet og sømløse løp hvor yrkeskvalifisering og norskopplæring møter behovet i arbeidsmarkedet
- et godt omdømme hos brukerne
- en meget god kontakt med arbeidsgivere
- respektfull samhandling mellom partene, mer kompetente medarbeidere og tydelig plassert ansvar

Målgrupper for utviklingsprogrammet

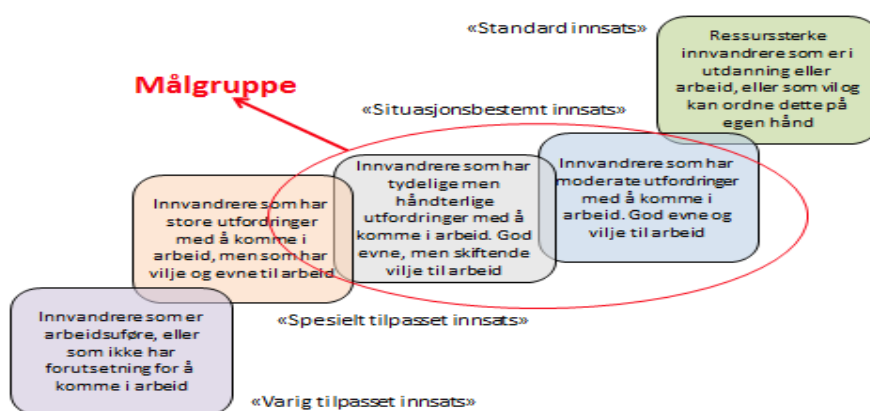


Fig 11. Kilde: Prosessamling 6-7.1.2014

Partene anbefaler at man i forprosjektet fokuserer på de innsirklede gruppene etter vurdering av bistandsbehov i målgruppemodellen over. I forstudien har partene sirklet inn tre funksjonsnivåer for kategorisering av deltakere i et utviklingsprogram:

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

- evt. også noen som har store utfordringer med å komme i arbeid, men som har vilje og evne til arbeid

Per januar 2014 er det i de fire NAV-kontorene i Groruddalen registrert:

- 8600 personer totalt i 'situasjonsbestemt' og 'spesielt tilpasset innsats'
- 2200 av disse er personer med innvandrerbakgrunn som faller under de 3 definerte funksjonsområder. Av disse igjen har en betydelig andel lite skolegang, og et flertall er kvinner. Et betydelig antall, sannsynligvis et flertall, mottar en NAV-statlig ytelse

Det presiseres at kategoriseringen av brukerne baserer seg på oppfølgingsmodellen i NAV. NAV påpeker et forbedringspotensial i bruken av behovs- og arbeidsevnevurderinger. Det kan antas at for mange arbeidssøkere i Oslo er registrert med hhv standard og situasjonsbestemt innsats og for få med spesielt tilpasset innsats.

Partene er opptatt av å få utløst arbeidskraftreserven i de fire bydelene, men ser at det kan være utfordrende å tillegge programmet totalansvaret for dette. I en tidlig fase av utviklingsprogrammet kan man rette seg mot målgrupper hvor sannsynligheten er stor for læring gjennom positive resultater. Etter hvert kan man rette seg inn mot målgrupper som møter større utfordringer for å komme i arbeid. Dette omfatter personer med behov for spesielt tilpasset innsats og de som i dag ikke er registrert som arbeidssøkere, men som man mener utgjør en viktig arbeidskraftreserve. Kategorisering av målgruppen mht utsatthet og kompleksitet av utfordringer er ikke diskutert i forstudien.

Partene presiserer videre at et utviklingsprogram også må ha oppmerksomhet rettet mot egne institusjoner og deres samarbeidsmønstre. I forprosjektfasen må man arbeide videre med å definere kvantitative mål.

7.2 Valg av strategier

Partene har konkludert med at **samarbeid om tjenesteutvikling og læring og kompetanseutvikling** er de to viktigste strategiske områdene i et fremtidig utviklingsprogram. Ledelse og ledelsesutvikling betraktes som verktøy for å understøtte tjeneste- og kompetanseutviklingen. Strategiene skal konkretiseres i arbeidet med forprosjektet.

Tjenesteutvikling kan omfatte (etter Schumpeter 1934):

1. introduksjon av en ny tjeneste som brukerne ikke allerede er kjent med eller en tjeneste av forbedret kvalitet
2. introduksjon av en ny metode for produksjon av tjenestene
3. åpningen av et nytt marked/ eller nye brukergrupper
4. ny organisering av tjenesteproduksjonen

Tjenesteutviklingen må målrettes, ha fokus på organisasjon og korrigere for rammebetingelser som hindrer måloppnåelse. Det kan dreie seg både om lover og regler men også om organisasjonskulturer.

Følgende faktorer er sentrale utviklingsområder for mer effektive tiltakskjeder:

- kartleggingen av jobbkandidatene
- sammensying av kvalifiseringsløp hvor språkferdigheter står sentralt
- mer systematisk oppfølging
- hensyn til jobbkandidatens livs- og familiesituasjon

I tillegg må jobbkandidaten motiveres og hjelpes med å sette seg konkrete mål.

Strategien kan inneholde følgende tiltak:

- enhetlig bruk av felles registrerings- og analysesystem (ARENA)
- utvikling av et felles system og opplegg for avklaring med piskkompetanse, spesialisering og tverrfaglighet
- sammensying av eksisterende tilbud, kanskje på nye måter
- utvikling og utprøving av systemer for oppfølging; prosessrettet arbeid evt. sammen med grupper av brukere
- utvikling av felles arbeidsgiver-pool

Kompetanseheving – arena for læring

Målet må være å få til god progresjon/måloppnåelse for deltakerne i kvalifiserings- og opplæringstiltak og gode prestasjoner i hjelpeapparatet.

Det er behov for:

- bedre kjennskap til hverandres rammebetingelser, tjenester og tilbud
- synliggjøring av gode eksempler, både erfarings- og forskningsbaserte
- læring knyttes til praktiske oppgaver og det skal være rom for å feile
- de involverte aktørene bør generere ny kunnskap
- metode kan være samlinger og workshops

7.3 Institusjonelle utfordringer

Lover regler og handlingsrom

Partene har pekt på følgende utfordringer når det gjelder samhandling for økt måloppnåelse:

- forskjeller mellom organisasjonskulturer som til dels er bunnet i ulikhet mellom lover og regler og hva de respektive partene måles på
- partenes vilje og evne til å utnytte eget handlingsrom
- dobbeltarbeid – internt hos partene og mellom partene

Partene påpeker videre at mer effektivitet utfordrer ledelse, styring og samhandling.

Det er behov for:

- flere møteplasser mellom partene
- bedre kunnskap om relasjoner til og kontakt med arbeidsgiversiden

Aktørenes vurdering av egne forbedringsområder

Underveis i prosessen ble aktørene invitert til å peke på viktige forbedringsområder i egen praksis.

De lokale NAV-kontorene ser behov for:

- å utvikle et enda mer helhetlig NAV-kontor uten grenser mellom stat og kommune
- å utvikle arbeidsmarkedskompetanse i hele organisasjonen og fremstå enhetlig i arbeidsmarkedet i Groruddalen
- å få til en bedre samhandling med Oslo voksenopplæring
- å utvikle og etablere kommunale lokalbaserte sysselsettingstiltak
- å utvikle metodikken for å hjelpe den enkelte bruker ut i arbeidsmarkedet
- å utnytte eget handlingsrom enda bedre

Utdanningsetaten ser behov for:

- bedre dokumentasjon av læringsresultater
- økt gjennomføringsgrad
- tydeligere mål for progresjon og resultater
- å utvikle bedre tester for riktigere plassering av deltakere på riktig nivå i utdanningsløpet

NAV Tiltak ser behov for:

- å bli bedre på å finne riktig tiltak til riktig person
- å forbedre informasjon i egen organisasjon og slik sikre at veilederne hos NAV-kontorene har god og tilstrekkelig kunnskap om tiltaksporteføljen
- å sikre at NAV kjenner arbeidsgivers behov og at arbeidsgivere kjenner NAVs muligheter og virkemidler
- å finne gode løsninger på norskopplæring sammen med andre
- å gjennomgå måleparametere for å finne hva som er godt resultater

7.4 Kritiske faktorer for et vellykket utviklingsprogram

Partene ser at det er nyttig å samarbeide om dette utviklingsarbeidet. Forutsetningen er:

1. Programarbeidet må ha en sterk lederforankring, felles mål og tilstrekkelige ressurser.
2. Arbeidet må dreie seg om områder hvor partene har nytte av å finne løsninger i fellesskap. Man skal ikke fokusere problemstillinger som omhandler den enkelte parts interne omstillinger, organisering og tjenesteutvikling..
3. Arbeidet må spisses og avgrenses.

Videre påpekes følgende kritiske faktorer:

- norskopplæring og kvalifiseringstilbud i helhetlige løp frem mot arbeidsmarkedet
- mer systematikk i kvalifiseringsløpet: tid, forenkling og samhandling
- styrking av deltakernes motivasjon, herunder de økonomiske incentivene.
- kartlegging av ressurser, kvalifikasjoner, og medbrakt kompetanse
- kontakt med arbeidsgiverne

7.5 Behov for ytterligere analyser

Underveis i prosessen har vi flere ganger reist spørsmål om hvilke analyser som bør gjøres i neste fase av programarbeidet. Vi har kommet frem til at det er to områder som peker seg ut:

1. Partene trenger mer og gjensidig innsikt i hverandres faktiske handlingsrom.
2. Partene trenger mer innsikt i hva som er beste praksis nasjonalt og internasjonalt når det gjelder kvalifisering og sysselsetting av personer med innvandrerbakgrunn.

Litteraturliste

Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Rapport om kvalifiseringsprogrammet 1. tertial 2013*; brev av 10.06.2013

Aspøy, T.M. og Tønder, A.H., 2012 *Utredning om forskning på voksnes læring*. En litteraturgjennomgang. Program Norsk utdanningsforskning frem til 2020 UTDANNING 2020. FAFO/Norges forskningsråd

Carlsen, C., 2011 *Språkprøver – redskap for integrering i Godt no(rs)k. Om språk og integrering*. IMDi 2011

Helse- og velferdsetaten 2011: *Barnefattigdom i Oslo*; Oslo kommune

IMDi 2011 *Godt no(rs)k? Om språk og integrering*

Likestillings- og diskrimineringsombudet, *The Ombud's rapport to the Committee on the Elimination of racial Discrimination*

Meld. St.6, 2011-2013 *En helhetlig integreringspolitikk, Mangfold og fellesskap*

Midtbøen, A. og Rogstad, J., 2012 *Diskrimineringsens omfang og årsaker, Etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv*; Institutt for samfunnsforskning

Nadim, M. og Nielsen, A.R., 2009: *Barnefattigdom i Norge*; FAFO

NOU 2009:10 *Fordelingsutvalget*

NOU 2010:7 *Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet*

NOU 2011:7 *Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid*

NOU 2011:14 *Bedre integrering. Mål, strategier, tiltak*

OECD 2012 *Jobs for immigrants. Labor market integration in Austria, Norway and Switzerland*

OECD 2014, *OECDs Skills Strategy Diagnostic Report: Norway*

Schumpeter, J.A., 1934 *The Theory of Economic Development*

Sluttnoter:

-
- ¹ I litt eldre kilder omtales disse land som "ikke-vestlige land", og dermed også i sitater i dette dokumentet
- ² Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania unntatt Australia og New Zealand, og Europa utenom EU/EØS
- ³ Helse og velferdsetaten 2011
- ⁴ Groruddalens samlede kriterieandeler på Funksjonsområde FO4: Kostnadsnøkler for sosialhjelp og kvalifiseringsprogram etter bydel. Kilde: Grønt hefte 2014, vedlegg til byrådets budsjettforslag 2014.
- ⁵ NAVs notat til forstudien
- ⁶ Kommunalt informasjons-/saksbehandlersystem brukt i behandlingen av søknader om sosialstøtte
- ⁷ NAV Tiltak Oslo bruker betegnelsen 'minoritetsspråklig'.
- ⁸ Arbeids- og velferdsdirektoratet (2013: 5 og 6)
- ⁹ www.fylkesmannen.no Jf. også: Nasjonale mål, hovedprioriteringer og tilskudd innenfor de sosiale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen 2014
- ¹⁰ Tallet er noe usikker pga ulik rapportering på tidspunkt.
- ¹¹ Kommunene kan velge å gi deltakelse i Introprogrammet til flere enn personkretsen innen rett og plikt, til såkalt "kan-gruppen". Disse blir imidlertid ikke målt i kommunene måloppnåelse..
- ¹² Det kan være noen feilmarginer ifm kartleggingen, men bydelene bekrefter at antall Intro-deltakere i NAVs tiltak er "minimal".
- ¹³ Oslos sentrale mål er satt likt nasjonalt delmål, dvs 55 prosent direkte overgang til arbeid/utdanning.
- ¹⁴ <http://www.imdi.no/no/Introduksjonsordningen/Introresultater/>
- ¹⁵ <http://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/lavere-andel-deltakere-faar-jobb>
- ¹⁶ Her inngår også deltakere ved Flerkulturell etablerersenter i Groruddalen, som gir tilbud til flere enn bosatte i en av bydelene i Groruddalen.
- ¹⁷ Forskrift 19. april 2012 nr. 358 om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere
- ¹⁸ Utdanningsetatens Årsberetning 2013; per dd var ikke de siste tall for 2013 tilgjengelige på nettet.
- ¹⁹ Tall under er for hele Oslo. Vi har ikke tall på elever fra Groruddalen / bydelene da Utdanningsetaten ikke registrerer elever etter bydel.
- ²⁰ Tildelingsbrev til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet 2013, Barne- og likestillingsdepartementet
- ²¹ NOU 2010:7, *Forslag til tiltak*
- ²² VOX-speilet 2013
- ²³ Committee on the Elimination of Racial Discrimination
- ²⁴ www.regjering.no
- ²⁵ Aspøy og Tønder (2012)